

ARTI PENTING REZIM ANTI PENCUCIAN UANG BAGI PELAKSANAAN TUGAS BANK INDONESIA

Oleh Dr. Yunus Husein

A. PENDAHULUAN

Belum adanya suatu rezim anti pencucian uang yang memadai telah mengakibatkan masuknya Indonesia ke dalam daftar negara yang tidak kooperatif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang (*non cooperative countries and territories* NCCTs)¹ oleh *Financial Action Task Force (FATF)*² on *Money Laundering* sejak bulan Juni 2001. Dimasukkannya Indonesia ke dalam daftar NCCTs telah membawa konsekuensi negatif tersendiri baik secara ekonomis maupun politis. Secara ekonomis, masuk ke dalam daftar NCCT's mengakibatkan mahal biaya yang ditanggung oleh industri keuangan Indonesia khususnya perbankan nasional apabila melakukan transaksi dengan mitranya di luar negeri (*risk premium*). Biaya ini tentunya menjadi beban tambahan bagi perekonomian yang pada gilirannya mengurangi daya saing produk-produk Indonesia di luar negeri. Sedangkan secara politis, masuknya Indonesia ke dalam NCCT's dapat mengganggu pergaulan Indonesia di kancah internasional.

Langkah-langkah serius kemudian diambil oleh pemerintah yaitu diundangkannya Undang-Undang No.15 Tahun 2002 yang secara tegas menyatakan bahwa pencucian uang adalah suatu tindak pidana dan memerintahkan pendirian Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sebagai *focal point* untuk melaksanakan undang-undang tersebut. Namun demikian, undang-undang tersebut dinilai oleh FATF masih belum memadai karena belum sepenuhnya mengadopsi 40 rekomendasi dan 8 rekomendasi khusus yang mereka keluarkan. FATF meminta dengan resmi agar undang-undang tersebut diperbaiki dan disempurnakan. Akhirnya upaya perbaikan dan penyempurnaan undang-undang tersebut dapat diselesaikan dengan diundangkannya Undang-Undang No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-undang No.15 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang pada tanggal 13 Oktober 2003. Dengan amandemen Undang-undang tersebut tidak serta merta Indonesia dikeluarkan dari daftar NCCTs, namun FATF masih melihat *implementation plan* yang diajukan dan efektifitas pelaksanaannya.

Nuansa yang muncul dalam pembagunan rezim anti pencucian uang di Indonesia sebagaimana telah diuraikan secara singkat di atas, lebih cenderung karena adanya tekanan internasional dengan berbagai ancaman yang telah dan akan diterapkan serta dampak dari ancaman tersebut. Namun tentunya hal tersebut tidaklah sepenuhnya benar apabila ditinjau dari sisi kepentingan nasional yang lebih besar terutama dalam sistem penegakan hukum dan pembangunan perekonomian nasional.

Dalam sistem penegakan hukum, rezim anti pencucian uang hadir dengan paradigma baru, semula orientasi tindak pidana pada umumnya adalah mengejar pelaku pidana sedangkan pada tindak pidana pencucian uang lebih mengejar pada hasil tindak pidananya. Untuk efektifitasnya, undang-undang pencucian uang telah dilengkapi dengan ketentuan khusus, antara lain pengecualian dari ketentuan rahasia bank dan kerahasiaan transaksi keuangan lainnya, azas pembuktian terbalik, dan penyitaan dan perampasan asset. Di samping itu, untuk melaksanakan rezim anti pencucian uang yang efektif, koordinasi antara instansi merupakan kunci pokok keberhasilan, diantaranya antara PPATK, penyedia jasa keuangan (termasuk bank), regulator (Bank Indonesia, Bapepam, dan Departemen Keuangan), law enforcement

¹ Selain Indonesia, 18 negara lainnya adalah Cook Islands, Mesir, Guatemala, Myanmar, Nauru, Nigeria, Phillipin, Ukraina, St. Vincent, Grenada, Hungaria, Israel, Lebanon, St. Kitts, Nevis, Dominika, Marshall Islands, Niue. Pada posisi Februari 2004, negara yang masih tercatat dalam daftar NCCT's berkurang menjadi 7 negara yaitu Indonesia, Cook Islands, Guatemala, Myanmar, Nauru, Nigeria dan Phillipina.

² FATF merupakan organisasi yang dibentuk oleh Kelompok 7 Negara (G-7) dalam G-7 Summit di Perancis pada bulan Juli 1989.

(Kepolisian dan Kejaksaan), beberapa instansi yang memiliki fungsi sebagai penyidikan dan lembaga swasta lainnya. Secara Internasional, kerjasama dibidang pertukaran informasi telah pula lakukan PPATK, antara lain dengan AMLO-Thailand, Bank Negara Malaysia (BNM), KoFIU-Korea Selatan, dan Austrac-Australia. Semua kelebihan atau kemudahan yang dipersiapkan tersebut, dapat dijadikan modal dalam upaya penegakan hukum yang pada gilirannya dapat mengurangi tingkat kejahatan terutama kejahatan yang menghasilkan harta kekayaan.

Sedangkan dalam pembangunan perekonomian nasional sangat terkait erat dengan tugas utama yang diemban Bank Indonesia sebagai bank sentral sebagaimana diamanatkan dalam UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No.3 Tahun 2004 (UU BI), yaitu menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan mengawasi bank serta menjaga kelancaran sistem pembayaran. Tugas tersebut bertujuan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, yaitu kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa yang tercermin dari perkembangan laju inflasi serta kestabilan terhadap mata uang negara lain yang tercermin pada perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai mata uang, baik dalam artian inflasi maupun nilai tukar sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berbicara tentang perekonomian tidak akan terlepas dengan kegiatan ekonomi dan keuangan, apakah itu konsumsi, investasi, ekspor-impor, suku bunga, pertumbuhan ekonomi dan juga inflasi. Namun demikian, uang adakalanya disamping digunakan sebagai alat pembayaran juga untuk kegiatan spekulasi dengan berbagai motif. Apabila motif dalam melakukan transaksi keuangan secara wajar, tidak akan menimbulkan persoalan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan ekonomi dan moneter. Sebaliknya apabila motif dalam melakukan transaksi keuangan untuk menyembunyikan atau menyamarkan uang hasil kejahatan semata maka akan berdampak bukan hanya pada institusi yang melakukan transaksi tetapi juga sistem perekonomian pada umumnya.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dalam makalah ini akan dibahas hubungan antara pembangunan rezim anti pencucian uang di Indonesia dengan pelaksanaan tugas Bank Indonesia dalam mencapai tujuan kestabilan nilai rupiah.

B. REZIM ANTI PENCUCIAN UANG DI INDONESIA DAN TUGAS BANK INDONESIA

1. Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia

Diundangkannya Undang-undang tentang Tindak Pidana Pencucian Uang No. 15 Tahun 2002 merupakan suatu langkah besar dalam upaya membangun rezim pemberantasan tindak pidana pencucian uang (*money laundering*) di Indonesia, karena dalam UU tersebut mengatur hal-hal penting seperti :

- a. Kegiatan *money laundering* dinyatakan sebagai tindak pidana;
- b. Pelaporan, penyidikan, penuntutan dan peradilan atas tindak pidana *money laundering* dikecualikan dari ketentuan rahasia bank sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perbankan;
- c. Pendirian Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang dikenal sebagai *Indonesian Financial Intelligence Unit* yang merupakan lembaga independen dalam menjalankan tugas dan kewenangannya untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang.
- d. Landasan hukum yang lebih jelas bagi pembekuan dan penyitaan aset yang merupakan hasil tindak pidana (*proceeds of crime*).

Beberapa kelemahan dalam UU No.15 Tahun 2002 telah diperbaiki dengan UU No.25 Tahun 2003 tentang perubahan UU No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dengan materi pengaturan tambahan antara lain sebagai berikut :

- a. Pengertian Penyedia Jasa Keuangan diperluas cakupannya, tidak hanya meliputi setiap orang yang menyediakan jasa keuangan tetapi juga meliputi jasa lainnya yang terkait dengan keuangan.
- b. Pengertian Transaksi Keuangan Mencurigakan diperluas dengan mencantumkan transaksi keuangan yang dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan harta kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana.
- c. Pembatasan jumlah hasil tindak pidana sebesar Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) atau lebih atau nilai yang setara yang diperoleh dari tindak pidana, dihapuskan karena tidak sesuai dengan prinsip yang berlaku umum bahwa untuk menentukan suatu perbuatan dapat dipidana tidak tergantung pada besar atau kecilnya hasil tindak pidana yang diperoleh.
- d. Penambahan ketentuan baru yang menjamin kerahasiaan penyusunan laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan dan penyampaiannya oleh Penyedia Jasa Keuangan kepada PPATK atau penyidik (*anti-tipping off*). Hal ini dimaksudkan antara lain untuk mencegah berpindahannya hasil tindak pidana dan lolosnya pelaku tindak pidana pencucian uang sehingga mengurangi efektifitas pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.
- e. Jangka waktu kewajiban penyampaian pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan dipersingkat, yang semula 14 (empat belas) hari kerja menjadi tidak lebih 3 (tiga) hari kerja setelah Penyedia Jasa Keuangan mengetahui adanya unsur Transaksi Keuangan Mencurigakan. Hal ini dimaksudkan agar harta kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana dan pelaku tindak pidana pencucian uang dapat segera dilacak.

Secara singkat, beberapa ketentuan penting dalam pembangunan rezim anti pencucian uang di Indonesia diatur sebagai berikut :

- a. Pencucian uang (*money laundering*) sesuai Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 (UU TPPU) didefinisikan sebagai :

“perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan, atau perbuatan lainnya atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana dengan maksud untuk menyembunyikan, atau menyamarkan asal usul harta kekayaan sehingga seolah-olah menjadi harta kekayaan yang sah”.
- b. Kegiatan pencucian uang tersebut secara umum melalui beberapa proses tahapan, sebagai berikut³ :
 - Penempatan (*placement*), yaitu upaya menempatkan uang tunai yang berasal dari tindak pidana ke dalam system keuangan (financial system) atau upaya menempatkan uang giral kembali ke dalam system keuangan, terutama perbankan.
 - Transfer (*layering*), yaitu upaya untuk mentransfer harta kekayaan yang berasal dari tindak pidana (dirty money) yang telah berhasil ditempatkan pada system keuangan (terutama bank). Dengan dilakukannya layering, akan menjadi sulit bagi penegak hukum untuk dapat mengetahui asal usul harta kekayaan tersebut.
 - Menggunakan harta kekayaan (*integration*), yaitu upaya untuk menggunakan harta kekayaan yang berasal dari hasil tindak pidana yang telah berhasil masuk ke dalam system keuangan melalui

³ Lihat penjelasan umum UU No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang

penempatan atau transfer sehingga seolah-olah menjadi harta kekayaan yang halal, untuk kegiatan bisnis yang halal atau untuk membiayai lagi kejahatannya.

c. Pengertian hasil tindak pidana diartikan sesuai UU TPPU adalah harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana : korupsi; penyuapan; penyelundupan barang; penyelundupan tenaga kerja; penyelundupan imigran; di bidang perbankan; di bidang pasar modal; di bidang asuransi; narkoba; psikotropika; perdagangan manusia; perdagangan senjata gelap; penculikan; terorisme; pencurian; penggelapan; penipuan; pemalsuan uang; perjudian; prostitusi; di bidang perpajakan; di bidang kehutanan; di bidang lingkungan hidup; di bidang kehutanan; di bidang kelautan; atau tindak pidana lainnya yang diancam dengan pidana penjara 4 (empat) tahun atau lebih, yang dilakukan di dalam maupun di luar wilayah Negara Republik Indonesia dan tindak pidana tersebut juga merupakan tindak pidana menurut hukum Indonesia. Di samping itu juga termasuk harta kekayaan yang dipergunakan secara langsung atau tidak langsung untuk kegiatan terorisme, dipersamakan sebagai hasil tindak pidana.

d. Yang tergolong tindak pidana pencucian uang adalah :

- Perbuatan yang dengan sengaja menempatkan, mentransfer, membayarkan atau membelanjakan, menghibahkan atau menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan dengan mata uang atau surat berharga lainnya, atau perbuatan lainnya atas Harta Kekayaan yang diketahuinya berasal dari tindak pidana dengan maksud untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana.
- Perbuatan percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana pencucian uang.
- Perbuatan menerima atau menguasai penempatan, pentransferan, pembayaran, hibah, sumbangan, penitipan, atau penukaran Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana.

Tindak pidana tersebut diancam dengan pidana penjara minimum 5 (lima) tahun dan maksimum 15 (lima belas) tahun serta denda minimum Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan maksimum Rp.15.000.000.000,00 (lima belas milyar rupiah).

Di samping itu dikenal juga tindak pidana lainnya yang berkaitan dengan pencucian uang adalah :

- Penyedia Jasa Keuangan yang dengan sengaja tidak menyampaikan laporan yang diwajibkan.
- Setiap orang yang tidak melaporkan pembawaan uang tunai dalam rupiah sejumlah Rp100 juta rupiah atau lebih atau mata uang asing yang nilainya setara yang dibawa ke dalam atau ke luar wilayah negara Republik Indonesia.
- PPATK, penyidik, saksi, penuntut umum, hakim atau orang lain yang terkait dengan perkara tindak pidana pencucian uang yang sedang diperiksa, melanggar larangan menyebut identitas pelapor.
- Direksi, pejabat, atau pegawai penyedia jasa keuangan yang memberitahukan kepada pengguna jasa keuangan atau orang lain baik langsung atau tidak langsung mengenai laporan transaksi keuangan mencurigakan yang sedang disusun atau telah disampaikan kepada PPATK
- Pejabat atau pegawai PPATK atau penyidik/penyidik yang

memberitahukan kepada pengguna jasa keuangan mengenai laporan transaksi keuangan mencurigakan yang dilaporkan kepada PPATK atau penyidik secara langsung atau tidak langsung.

- e. Kewajiban dari pihak-pihak pengguna jasa dan PJK yang berkaitan dengan identitas nasabah diatur sebagai berikut :
 - Setiap orang yang melakukan hubungan usaha dengan Penyedia Jasa Keuangan wajib memberikan identitas secara lengkap dan akurat disertai dokumen pendukung yang diperlukan.
 - Penyedia Jasa Keuangan wajib menyimpan catatan dan dokumen mengenai identitas pengguna jasa keuangan sampai dengan 5 (lima) tahun sejak berakhirnya hubungan usaha dengan yang bersangkutan.
- f. Untuk efektifitas rezim anti pencucian uang, UU TPPU mengatur ketentuan pelaporan kepada PPATK yaitu :
 - Laporan PJK kepada PPATK, yaitu :
 - 1) Laporan transaksi keuangan mencurigakan (*Suspicious Transaction Reports - STR*), yaitu transaksi keuangan yang :
 - a) menyimpang dari profil, karakteristik, atau kebiasaan pola transaksi nasabah;
 - b) patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pelaporan transaksi yang bersangkutan yang wajib dilakukan oleh PJK;
 - c) dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan harta kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana.
 - 2) Laporan transaksi tunai (*Cash Transaction Reports - CTR*) dengan jumlah kumulatif Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) atau lebih, atau yang nilainya setara baik dilakukan dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam 1 hari kerja.
 - Setiap orang yang membawa uang tunai berupa rupiah sebesar Rp 100 juta rupiah atau lebih, atau mata uang asing yang nilainya setara ke dalam atau ke luar wilayah Republik Indonesia wajib melaporkan kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Selanjutnya Dirjen Bea dan Cukai melaporkannya ke PPATK.
- g. Sebagai focal point dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, PPATK mempunyai tugas antara lain :
 - Mengumpulkan, menyimpan, menganalisis, mengevaluasi informasi yang diperoleh PPATK.
 - Memantau catatan dalam buku daftar pengecualian yang dibuat oleh Penyedia Jasa Keuangan.
 - Membuat pedoman mengenai tata cara pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan.
 - Memberikan nasihat dan bantuan kepada instansi yang berwenang tentang informasi yang diperoleh oleh PPATK.

- Mengeluarkan pedoman dan publikasi kepada Penyedia Jasa Keuangan tentang kewajibannya dan membantu dalam mendeteksi perilaku nasabah yang mencurigakan.
- Memberikan rekomendasi kepada Pemerintah mengenai upaya-upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.
- Melaporkan hasil analisis transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang kepada Kepolisian dan Kejaksaan.
- Membuat dan memberikan laporan mengenai hasil analisis transaksi keuangan dan kegiatan lainnya secara berkala 6 (enam) bulan sekali kepada Presiden, DPR dan lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap Penyedia Jasa Keuangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, PPATK diberikan kewenangan :

- Meminta dan menerima laporan dari Penyedia Jasa Keuangan.
 - Meminta informasi mengenai perkembangan penyidikan atau penuntutan terhadap tindak pidana pencucian uang yang telah dilaporkan kepada penyidik atau penuntut umum.
 - Melakukan audit terhadap Penyedia Jasa Keuangan mengenai kepatuhan kewajiban sesuai ketentuan dalam UU TPPU dan terhadap pedoman pelaporan mengenai transaksi keuangan.
 - Memberikan pengecualian kewajiban pelaporan mengenai transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai.
 - Mengusulkan kepada Presiden untuk membentuk Komite Koordinasi Nasional untuk mengefektifkan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.
 - Melaksanakan ketentuan konvensi internasional atau rekomendasi internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.
- h. Mengingat tindak pidana pencucian uang sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri dan muncul setelah adanya tindak pidana yang menghasilkan harta kekayaan, maka proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan dalam sidang pengadilan sebagian diatur secara khusus, dengan ketentuan sebagai berikut :
- Penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan dilakukan berdasarkan KUHAP, kecuali ditentukan lain.
 - Penyidik, penuntut umum atau hakim berwenang memerintahkan kepada Penyedia Jasa Keuangan untuk melakukan pemblokiran harta kekayaan setiap orang yang telah dilaporkan oleh PPATK kepada penyidik, tersangka atau terdakwa, yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana.
 - Penyidik, penuntut umum atau hakim ketua majelis dalam meminta keterangan kepada Penyedia Jasa Keuangan, tidak berlaku ketentuan undang-undang yang mengatur tentang rahasia bank dan kerahasiaan transaksi keuangan lainnya.
 - Untuk kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan, terdakwa wajib membuktikan bahwa Harta Kekayaannya bukan merupakan hasil tindak pidana (azas pembuktian terbalik).

- Dimungkinkan pemeriksaan dan putusan majelis hakim tanpa kehadiran terdakwa (*in absentia*).
 - Dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan hakim dijatuhkan dan terdapat bukti-bukti yang meyakinkan bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana pencucian uang, maka hakim dapat mengeluarkan penetapan bahwa Harta Kekayaan terdakwa yang telah disita, dirampas untuk negara.
- i. Untuk menjamin bagi pelapor dan saksi dalam melaksanakan kewajiban pelaporan dan saksi dalam memberikan kesaksian di sidang pengadilan, mereka perlu memperoleh perlindungan khusus, dengan pengaturan sebagai berikut :
- Penyedia Jasa Keuangan, pejabat serta pegawainya tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana atas pelaksanaan kewajiban pelaporan.
 - Sumber keterangan dan laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan wajib dirahasiakan dalam persidangan pengadilan.
 - PPAK, penyidik, penuntut umum, atau hakim wajib merahasiakan identitas pelapor.
 - Pelapor dan saksi atas suatu tindak pidana pencucian uang wajib diberikan perlindungan khusus oleh negara.
 - Pelapor dan saksi tidak dapat dituntut baik secara pidana maupun perdata atas pelaporan atau kesaksian yang diberikannya.

Teknis pemberian perlindungan khusus bagi pelapor dan saksi telah diatur dalam Peraturan Pemerintah RI No.57 Tahun 2003 tentang Tata Cara Perlindungan Khusus Bagi Pelapor dan Saksi Tindak Pidana Pencucian Uang.

Seperti diuraikan di muka tindak pidana pencucian uang bersifat transnational dan PPAK adalah lembaga independen dalam melaksanakan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang (*focal point*). Untuk itu, UU TPPU telah memberikan kewenangan kepada PPAK untuk melakukan kerjasama baik nasional maupun internasional. Di samping itu untuk efektifitas pelaksanaannya, kepada Pemerintah Indonesia diamanahkan oleh UU TPPU untuk melakukan kerjasama bantuan timbal balik di bidang hukum dengan negara lain melalui forum bilateral maupun multilateral, selama telah diadakan perjanjian kerjasama bantuan timbal balik atau berdasarkan prinsip resiprositas.

Kerjasama dan koordinasi telah dilaksanakan dan terus ditingkatkan, antara lain dengan ditandatanganinya beberapa MOU baik dalam lingkup nasional maupun internasional. Koordinasi secara nasional, Pasal 29 B UU TPPU telah mengamatkan untuk dibentuk Komite Koordinasi Nasional, dan hal ini telah ditetapkan dalam Keputusan Presiden RI No.1 Tahun 2004 tentang Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

2. Tugas Bank Indonesia

Berdasarkan Undang-undang No.23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dijelaskan bahwa BI adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lain yang tugasnya yaitu:

- a. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;

- b. Mengatur dan mengawasi bank.
- c. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;

Untuk mencapai tujuan Bank Indonesia dalam menjaga kestabilan nilai rupiah, pasal 10 UU-BI menegaskan bahwa Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk melaksanakan kebijakan moneter melalui penetapan sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi serta melakukan pengendalian moneter melalui berbagai cara antara lain :

- operasi pasar terbuka di pasar uang baik rupiah maupun valuta asing
- penetapan tingkat diskonto
- penetapan cadangan wajib minimum
- pengaturan kredit atau pembiayaan.

Cara-cara pengendalian moneter tersebut dapat dilaksanakan juga berdasarkan prinsip syariah.

Sedangkan dalam rangka melaksanakan tugas mengatur dan mengawasi bank, BI berwenang antara lain:

- a. Menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian.
- b. Memberikan dan mencabut izin usaha bank.
- c. Mewajibkan bank untuk menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tatacara yang ditetapkan oleh BI.
- d. Melakukan pemeriksaan terhadap bank, baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan.
- e. Menugasi pihak lain untuk dan atas nama BI melaksanakan pemeriksaan.
- f. Memerintahkan bank untuk menghentikan sementara, sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian BI terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.

Kewenangan Bank Indonesia dalam mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran diatur dalam Pasal 15 sampai dengan pasal 23 UU-BI. Dalam rangka mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, Bank Indonesia berwenang untuk melaksanakan dan memberikan persetujuan dan izin atas penyelenggaraan jasa sistem pembayaran, mewajibkan penyelenggara jasa sistem pembayaran untuk menyampaikan laporan kegiatannya serta menetapkan penggunaan alat pembayaran.

Dalam meningkatkan kepercayaan internasional, Bank Indonesia sebagai bank sentral senantiasa mengikuti *international best practices* sebagaimana butir-butir rekomendasi dari Basel Committee on Banking Supervision. Terdapat 3 (tiga) pedoman dan standar pengawasan money laundering yaitu ⁴:

- *Statement of Principles on Money Laundering*, menetapkan prosedur dan kebijakan dasar bahwa manajemen bank sebaiknya melaksanakan anti money landering melalui system perbankan,
- *Core Principles For Effective Banking Supervision*, terutama mengenai penerapan Prinsip Mengenal Nasabah sebagai faktor penting dalam melindungi kesehatan bank serta memperhatikan pula rekomendasi FATF bahwa prinsip dimaksud merupakan upaya untuk mencegah industri perbankan digunakan sebagai sarana maupun sasaran kejahatan money laundering,

⁴ Herbert V. Morais dan Motoo Noguchi, *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Asian Development Bank, 2004, p.9

- *Customer Due Diligence for banks*, memberikan pedoman secara detail terutama mengenai penetapan informasi secara specific terhadap nasabah dan senantiasa konsisten dengan FATF recommendations.

C. HUBUNGAN TIMBAL BALIK ANTARA REZIM ANTI PENCUCIAN UANG DENGAN TUGAS BANK INDONESIA

Maraknya kegiatan pencucian uang dapat menimbulkan berbagai dampak, baik dalam skala internasional maupun nasional. Kegiatan pencucian uang tidak merugikan orang tertentu atau perusahaan tertentu secara langsung atau dengan kata lain seperti lalu tidak ada korbannya. Sebagaimana diketahui bahwa pencucian uang tidak seperti halnya perampokan, pencurian, atau pembunuhan yang ada korbannya dan yang menimbulkan kerugian bagi korbannya. Billy Steel mengemukakan mengenai money laundering: *"it seem to be a victimless crime"*.⁵

Namun dari pendapat yang berkembang, kegiatan pencucian uang atau money laundering yang dilakukan oleh organisasi-organisasi kejahatan dan oleh para penjahat sangat merugikan masyarakat. John McDowell dan Gary Novis dari *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, US Department of State, mengemukakan: *"Money laundering has potentially devastating economic, security, and social consequences"*.⁶ Selanjutnya Lamberto Dini, pada Juni 1994, ketika masih menjadi Menteri Keuangan Itali, mengemukakan⁷: *The social danger of money laundering consists in the consolidation of the economic power of criminal organisations, enabling them to penetrate the legitimate economy*. Sementara itu, IMF melalui paper yang ditulis oleh Vito Tanzi pada tahun 1996 yang berjudul *Money Laundering and The International Financial System*, mengemukakan bahwa⁸:

The international laundering of money has the potential to impose significant cost on the world economy by (a) harming the effective operations of the national economies and by promoting poorer economic policies, especially in some countries; (b) slowly corrupting the financial market and reducing the public's confidence in the international financial system, thus increasing risks and the instability of that system; and (c) as a consequence (... reducing the rate of growth of the world economy).

Menurut Pemerintah Kanada dalam suatu paper yang dikeluarkan oleh Department of Justice Canada yang berjudul *Electronic Money Laundering: An Environmental Scan* dan diterbitkan Oktober 1998, ada beberapa dampak negatif yang ditimbulkan oleh kegiatan money laundering terhadap masyarakat. Konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan itu dapat berupa⁹:

- Money laundering memungkinkan para penjual dan pengedar narkoba, para penyelundup dan para penjahat lainnya untuk dapat memperluas kegiatan operasinya. Hal ini akan meningkatkan biaya penegakan hukum untuk memberantasnya dan biaya perawatan serta pengobatan kesehatan bagi para korban atau para pencandu narkoba.
- Kegiatan money laundering mempunyai potensi untuk merongrong masyarakat keuangan (financial community) sebagai akibat demikian besarnya jumlah uang yang terlibat dalam kegiatan tersebut. Potensi untuk melakukan korupsi meningkat bersamaan dengan peredaran jumlah uang haram yang sangat besar.
- Pencucian (laundering) mengurangi pendapatan Pemerintah dari pajak dan secara tidak langsung merugikan para pembayar pajak yang jujur dan mengurangi kesempatan kerja yang sah.

⁵ Billy Steel, Laundering-What is Money Laundering. <http://www.laundryman.u-net.com>

⁶ John McDowell (Senior Policy Adviser, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State) Gary Novis (Program Analyst, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs U.S. Department of State) *The Consequences of Money and Financial Crime*, May 2001 <<http://www.ustreas.gov>>

⁷ William C. Gilmore, *Dirty Money : The Evolution of Money Laundering Countermeasures*. Second Edition, revised and expanded; Council of Europe Publishing, 1999. p.21

⁸ Vito Tanzi, IMF Working Paper - Money Laundering and The International Financial System, WP/96/55, May 1996, p.2

⁹ Department of Justice Canada, Solicitor General Canada, *Electronic Money Laundering: An Environmental Scan* dan diterbitkan Oktober 1998, hal.5

- d. Mudahnya uang masuk ke Kanada telah menarik unsur yang tidak diinginkan melalui perbatasan, menurunkan tingkat kualitas hidup, dan meningkatkan kekhawatiran terhadap keamanan nasional.

Paul Allan Schott dalam buku *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating The Financing of Terrorism* memaparkan¹⁰:

“an effective framework for anti-money laundering (AML) and combating the financing of terrorism (CFT) have important benefits, both domestically and internationally, for country. These benefits include lower levels of crime and corruption, enhanced stability of financial institutions and market, positive impact on economic development and reputation in the world community, enhanced risk management techniques for the country's financial institutions, and increased market integrity”.

Sedangkan John McDowel dan Gary Novis, dari *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, U.S. Department of State mengemukakan dalam papernya pada bulan Mei 2001 beberapa dampak dari pencucian uang. Sejalan dengan pendapat pemerintah Kanada di atas, mereka mengemukakan dampak-dampak pencucian uang itu adalah sebagai berikut¹¹:

- a. Merongrong sektor swasta yang sah (*Undermining the Legitimate Private Sector*).
- b. Merongrong integritas pasar-pasar keuangan (*Undermining the Integrity of Financial Markets*).
- c. Mengakibatkan hilangnya kendali pemerintah terhadap kebijakan ekonominya (*Loss of Control of Economic Policy*).
- d. Timbulnya distorsi dan ketidakstabilan ekonomi (*Economic Distortion and Instability*).
- e. Hilangnya pendapatan negara dari sumber pembayaran pajak (*Loss of Revenue*).
- f. Membahayakan upaya-upaya privatisasi perusahaan-perusahaan negara yang dilakukan oleh pemerintah (*Risks to Privatization Efforts*).
- g. Menimbulkan rusaknya reputasi negara (*Reputation Risk*).
- h. Menimbulkan biaya sosial yang tinggi (*Social Cost*).

Dengan merujuk hasil kajian dari berbagai sumber di atas, kiranya dapat diuraikan kaitan antara pembangunan rezim anti pencucian dengan pelaksanaan tugas Bank Indonesia dalam bidang moneter, system pembayaran dan perbankan.

1. Tugas Bank Indonesia dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter

Sejalan dengan pendapat John McDowel dan Gary Novis bahwa pencucian uang menimbulkan distorsi dan ketidakstabilan ekonomi (*Economic Distortion and Instability*) dan mengakibatkan hilangnya kendali pemerintah terhadap kebijakan ekonominya (*Loss of Control of Economic Policy*) sungguh akan menjadi permasalahan tersendiri terhadap pelaksanaan tugas yang diemban Bank Indonesia khususnya di bidang kebijakan moneter.

Distorsi dan ketidakstabilan ekonomi menimbulkan dampak yang tidak diharapkan terhadap nilai mata uang dan tingkat suku bunga karena para pencuci uang menanamkan kembali dana-dana setelah pencucian uang tersebut bukan di negara-negara yang dapat memberikan *rates of return* yang lebih tinggi kepada mereka, tetapi diinvestasikan kembali di negara-negara dimana kegiatan mereka itu kecil sekali kemungkinannya untuk dapat dideteksi. Pencucian uang dapat meningkatkan ancaman terhadap ketidakstabilan moneter sebagai akibat terjadinya misalokasi sumber daya (*misallocation of resources*) karena distorsi-distorsi aset dan harga-harga komoditas yang direkayasa.

¹⁰ Paul Allan Schott, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating The Financing of Terrorism*, The World Bank, 2003, p. II-2

¹¹ John McDowell & Gary Novis, loc.cit

Singkatnya, pencucian uang dan kejahatan di bidang keuangan (*financial crime*) dapat mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan yang tidak dapat dijelaskan penyebabnya terhadap jumlah permintaan terhadap uang (*money demand*) dan meningkatkan volatilitas dari arus modal internasional (*international capital flows*), bunga, dan nilai tukar mata uang. Sifat pencucian uang yang tidak dapat diduga itu, ditambah dengan hilangnya kendali terhadap kebijakan ekonominya, dapat mengakibatkan sulit tercapainya kebijakan ekonomi yang sehat.

Seperti diketahui bahwa, karakter para pencuci uang tidak tertarik untuk memperoleh keuntungan dari investasi-investasi mereka tetapi mereka lebih tertarik untuk melindungi hasil kejahatan yang mereka lakukan. Karena itu, mereka lebih tertarik untuk "menginvestasikan" dana-dana mereka di kegiatan-kegiatan yang secara ekonomis tidak perlu bermanfaat kepada negara dimana dana mereka itu ditempatkan (*sterile investment*). Akibat sikap mereka yang demikian itu, pertumbuhan ekonomi dari negara tersebut dapat terganggu. Misalnya, seluruh industri seperti konstruksi dan perhotelan di beberapa negara telah dibiayai oleh para pencuci uang bukan karena adanya permintaan yang nyata (*actual demand*) di sektor-sektor tersebut, tetapi karena terdorong oleh adanya kepentingan-kepentingan jangka pendek dari para pencuci uang itu.

Apabila kondisi seperti di atas terjadi dan tidak segera diatasi maka cepat atau lambat akan mengganggu tugas Bank Indonesia dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, sehingga tujuan untuk menjaga kestabilan nilai rupiah tidak akan sesuai dengan harapan.

Dianutnya sistem devisa bebas di Indonesia baik langsung maupun tidak langsung menjadi daya tarik tersendiri bagi pencuci uang karena kebebasan untuk menggunakan devisa yang dimilikinya termasuk juga memindahkan devisanya baik di dalam maupun ke luar negeri. Untuk itu, keluarnya UU No.24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar menjadi penting artinya bagi Bank Indonesia dalam memantau devisa, tidak hanya dalam bentuk uang tetapi juga lalu lintas dana luar negeri jangka pendek dan besarnya kewajiban luar negeri Indonesia khususnya swasta. Pengaturan lebih lanjut untuk pelaksanaannya, Bank Indonesia telah mengeluarkan PBI No.1/9/PBI/1999 tentang Pemantauan Kegiatan Lalu Lintas Devisa Bank dan Lembaga Keuangan Non Bank. Khusus untuk bank dalam rangka penerapan prinsip kehati-hatian, dalam PBI tersebut juga menetapkan ketentuan atas berbagai jenis transaksi devisa yang dilakukan oleh bank. Perangkat peraturan mengenai devisa ini akan bersinergi dengan pembangunan rezim anti pencucian uang di Indonesia ketika setiap penduduk melaporkan kepada Bank Indonesia atas seluruh kegiatan devisanya. Laporan yang telah diadministrasikan oleh Bank Indonesia ini nantinya akan membantu pelaksanaan tugas PPAK dalam kegiatan analisis melalui kerjasama dalam bidang pertukaran informasi sebagaimana telah dibangun selama ini.

Masih dalam rangka mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah serta dalam rangka pengawasan terhadap lalu lintas peredaran uang termasuk pengawasan terhadap uang palsu, telah dikeluarkan PBI No.4/8/PBI/2002 tentang Persyaratan dan Tata Cara Membawa Uang Rupiah Keluar atau Masuk Wilayah Pabean Republik Indonesia. Yang terpenting dalam PBI ini adalah adanya pengaturan bagi setiap orang yang membawa uang rupiah sebesar Rp 100 juta atau lebih keluar wilayah pabean RI wajib memperoleh izin dari Bank Indonesia, sedangkan untuk yang masuk wilayah pabean RI wajib diperiksakan keaslian uang tersebut kepada petugas Bea dan Cukai. Sementara itu, Pasal 16 ayat (1) UU TPPU mengatur mengenai kewajiban bagi setiap orang untuk melaporkan kepada petugas Bea dan Cukai atas pembawaan uang tunai berupa rupiah sejumlah Rp 100 juta atau lebih atau dalam mata uang asing yang nilainya setara, ke dalam atau ke luar wilayah RI. Tujuan adanya ketentuan ini lebih kepada pencegahan dan pemberantasan pencucian uang. Walaupun kedua ketentuan di atas memiliki kepentingan yang berbeda, namun dalam implementasinya keduanya akan saling mendukung dalam tujuannya.

Tidak satu negara pun di dunia, lebih-lebih di era ekonomi global saat ini, yang bersedia kehilangan reputasinya sebagai akibat terkait dengan pencucian uang. Kepercayaan pasar akan terkikis karena kegiatan-kegiatan pencucian uang dan kejahatan-kejahatan di bidang keuangan (*financial crimes*) yang dilakukan di negara yang bersangkutan. Rusaknya reputasi sebagai akibat kegiatan-kegiatan tersebut dapat

mengakibatkan negara tersebut kehilangan kesempatan-kesempatan global yang sah sehingga hal tersebut dapat mengganggu pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Sekali reputasi keuangan suatu negara rusak, maka untuk memulihkannya kembali sangat sulit karena membutuhkan sumber daya pemerintah yang sangat signifikan.

2. Tugas Bank Indonesia di bidang mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran

Sistem pembayaran menjadi perhatian utama dalam pembangunan rezim anti money laundering karena dengan sarana ini para pencuci uang menyembunyikan atau menyamarkan uang hasil kejahatannya dengan memindah-memindahkan atau mentransfer dari penyedia jasa keuangan yang satu ke yang lainnya baik dalam skala nasional maupun transnasional.

Selama ini dalam system pembayaran dibedakan dalam dua cara yaitu sistem pembayaran tunai dan non tunai. Sistem pembayaran tunai dilakukan dengan menggunakan uang secara fisik untuk melakukan transaksi, sedangkan sistem pembayaran non tunai menyangkut peredaran uang yang pada umumnya dalam bentuk giral dan produk - produk perbankan lainnya, baik melalui proses kliring antar bank, kartu kredit, maupun *Automated Teller Machines* (ATM).

Peran sistem pembayaran non tunai akan semakin besar dan vital dengan semakin berkembangnya perekonomian suatu negara, khususnya dengan semakin dominannya peran sistem pembayaran bernilai besar (*high value payment system*) dibandingkan sistem pembayaran bernilai kecil/ritel (*small value payment system*).

Seluruh transfer dana masyarakat dapat dilakukan melalui dua sistem yaitu kliring dan Real Time Gross Settlement (RTGS) untuk dana yang besar. Banyak masyarakat memilih alternatif transfer melalui BI RTGS karena kecepatannya lebih tinggi dibanding kliring dan jangkauannya cukup luas hingga ke seluruh cabang bank diseluruh Indonesia. Tidak jarang kliring dan RTGS disalahgunakan oleh pihak yang tidak berwenang (*fraud*). Dengan mempertimbangkan system yang dibangun, penyalahgunaan transfer melalui kliring dan RTGS adakalanya melibatkan orang dalam bank karena keamanan sistem maupun kontrolnya. Sebagus dan secanggih apapun sistem keamanan pada teknologi informasi yang diciptakan tidak akan menjamin keamanan pengguna jasa apabila disalahgunakan oleh petugasnya sendiri.

Di samping kemungkinan terjadinya penyalahgunaan system RTGS di atas, terdapat kemungkinan timbulnya tantangan tersendiri dalam anti money laundering regime. Seperti diketahui bahwa sistem RTGS yang diselenggarakan Bank Indonesia kebanyakan untuk transaksi pembayaran bernilai besar, dengan penyelesaian transaksi keuangan antar pihak dapat dilakukan secara segera, transaksi per transaksi, dan tanpa harus menunggu seperti proses kliring. Dampak positif yang secara langsung dirasakan adalah dapat memperlancar system pembayaran dan pada akhirnya dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian, dengan memanfaatkan kemudahan-kemudahan tersebut akan juga dimanfaatkan oleh para pencuci uang (*money launderer*) untuk menyembunyikan atau menyamarkan harta kekayaan yang dihasilkan dari tindak pidana, dengan cara harta kekayaan (uang) ilegal tersebut dimasukkan melalui *international banking system* kemudian ditransfer (*layering*) ke tempat lain baik di dalam maupun di luar negeri.

Dalam tindak pidana pencucian uang, pelaku lebih mempertimbangkan aspek kecepatan dan keamanan transfer dana daripada kemungkinan adanya penyalahgunaan sistem oleh pihak yang berwenang atau besarnya fee transfer yang harus dibayar. Oleh karena itu, sistem RTGS akan diminati oleh pelaku pencuci uang untuk melakukan *layering* atau mentransfer harta kekayaannya dengan tujuan untuk lebih menjauhkan harta kekayaan dari pelakunya. Dalam hal ini Bank Indonesia sebagai penyelenggara sistem pembayaran nasional tidak dapat berbuat banyak karena hanya membuat sistem kebijakan dan pengawasan. Seperti diketahui bahwa dalam *market practice* setiap transaksi pembayaran biasanya menganut istilah *irrecovable*, artinya apabila perintah transaksi dilakukan oleh pihak yang telah diberi otorisasi dan diisi dengan benar, transaksi yang dikirim tidak dapat dibatalkan. Sehubungan dengan itu, untuk

mengamankan sistem pembayaran nasional agar tidak dipakai sebagai sarana pencucian uang perlu penguatan pada penerapan prinsip mengenal nasabah bagi seluruh penyedia jasa keuangan khususnya bank.

Walaupun transfer dana (baik melalui kliring atau RTGS) sudah atau belum dilakukan, pelaku pencuci uang dapat dengan mudah tercium oleh petugas bank apabila bank yang bersangkutan telah menerapkan prinsip KYC secara benar. Dalam kaitan inilah tugas Bank Indonesia dalam sistem pembayaran untuk mengamankan system pembayaran nasional, dan pengaturan dan pengawasan bank khususnya dalam rangka prinsip kehati-hatian bank, serta dalam rangka mendukung pembangunan rezim anti pencucian uang, tidak dapat dipisahkan.

Disadari bahwa dalam pelaksanaan UU TPPU dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia di bidang system pembayaran ini masih diperlukan kajian yang mendalam untuk sinkronisasi dalam implementasinya. Hal ini antara lain munculnya pertanyaan “apakah BI dapat dipersalahkan karena dianggap telah melakukan pembantuan (baca : memberikan sarana pencuci uang) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU TPPU. Terdapat kesalahan persepsi pada sebagian orang bahwa BI dapat dipersalahkan karena telah menyelenggarakan bahkan menyediakan sarana yang dapat membantu pelaku pencuci uang untuk melakukan layering. Namun demikian apabila dilihat dari mekanisme transfer dan kedudukan/fungsi BI maka tidak selayaknya BI dipersalahkan. Beberapa alasan yang dapat dikemukakan adalah : 1) dalam mekanisme transfer, BI tidak secara langsung terlibat dalam melakukan deal dengan nasabah, 2) BI hanya penyelenggara sistem pembayaran nasional dengan menyediakan sarana yang sudah teruji keamanannya dengan mengacu pada standar internasional yang tertuang dalam *Bank for International Settlement (BIS) Core Principles*. Di samping itu, 3) penyelenggaraan sistem pembayaran nasional tersebut adalah bagian dari tugas BI sebagaimana diamanahkan oleh Undang-undang dan 4) tidak adanya kewajiban bagi BI untuk menyampaikan laporan kepada PPATK baik laporan transaksi keuangan mencurigakan maupun transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai.

3. Tugas Bank Indonesia di bidang pengaturan dan pengawasan bank

Apabila lembaga-lembaga keuangan (*financial institutions*) yang mengandalkan dana hasil kejahatan dibiarkan, cepat atau lambat akan menghadapi bahaya likuiditas (risiko terkonsentrasinya transaksi). Misalnya, uang dalam jumlah besar yang dicuci yang baru saja ditempatkan pada lembaga tersebut dapat tiba-tiba menghilang dari bank tersebut tanpa pemberitahuan terlebih dahulu, yang dipindahkan melalui wire transfers. Hal ini dapat mengakibatkan masalah likuiditas yang serius bagi lembaga keuangan yang bersangkutan. Beberapa krisis keuangan yang terjadi di tahun 1990-an, seperti kecurangan (*fraud*), pencucian uang, dan skandal penyuaipan yang terjadi pada BCCI dan runtuhnya Barings Bank pada tahun 1995 akibat transaksi derivatif yang berisiko tinggi (*risky derivatives scheme*) yang dilakukan oleh seorang trader pada perusahaan anak (*subsidiary*) dari bank tersebut, adalah karena bank tersebut terkait dengan unsur-unsur kejahatan.

Selain adanya risiko terkonsentrasinya transaksi, bank juga menghadapi risiko yang terkait dengan penilaian masyarakat, nasabah atau mitra transaksi bank terhadap bank yang bersangkutan, yaitu risiko reputasi, risiko operasional, dan risiko hukum.³

- a. Risiko reputasi berhubungan dengan hal-hal yang berpotensi mempengaruhi penilaian masyarakat terhadap praktek-praktek yang dijalankan oleh suatu bank yang dapat mengakibatkan berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap integritas bank yang bersangkutan. Bank sangat rentan terhadap risiko reputasi karena ia merupakan lembaga kepercayaan yang dapat menjadi target atau sarana utama bagi aktivitas kejahatan yang dapat dilakukan oleh nasabah.

³ Customer Due Diligence For Banks, Basel Committee Publications No. 77. p7

- b. Risiko operasional merupakan risiko kerugian yang secara langsung atau tidak langsung bersumber dari internal atau eksternal bank. Risiko ini berhubungan dengan penerapan operasional perbankan, pengawasan internal, dan *due diligence* yang kurang memadai.
- c. Risiko hukum berkaitan dengan kemungkinan bank menjadi target pengenaan sanksi karena tidak mematuhi standar KYC dan gagal melaksanakan *due diligence* yang diperlukan terhadap nasabah serta adanya kewajiban laporan. Dalam hal ini bank dapat dikenakan denda atau sanksi lainnya oleh otoritas pengawas bank atau bahkan dikenakan pertanggungjawaban pidana oleh pihak yang berwajib. Penyelesaian masalah melalui pengadilan dapat menimbulkan implikasi biaya yang sangat besar bagi bank sehingga mempengaruhi bisnis perbankan yang bersangkutan.

Selain dampak sebagaimana disebutkan di atas, sudah menjadi praktik internasional (*international best practices*) bahwa kegagalan bank untuk menerapkan kebijakan dan penerapan *Know Your Customer Principle* pada khususnya dan rezim anti money laundering pada umumnya dapat menimbulkan akibat hukum baik sanksi administratif maupun pidana (pidana denda) terhadap bank yang bersangkutan.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, digunakannya perbankan dalam kegiatan pencucian uang disebabkan kemudahan proses untuk mengelola hasil kejahatan dalam berbagai kegiatan usaha bank antara lain ditempatkan dalam bentuk simpanan (deposito, tabungan dan giro), menempatkannya dalam instrumen keuangan misalnya pembelian Sertifikat Bank Indonesia, dan penggunaan safe deposit box. Di samping itu, perbankan banyak menawarkan jasa terutama transfer dana yang sangat cepat, terlebih lagi dengan adanya fasilitas *Real Time Gross System* (RTGS) untuk dalam negeri.

Penggunaan bank dimaksud merupakan suatu hal yang sangat diperlukan dalam kegiatan *money laundering*, karena organisasi kejahatan membutuhkan pengelolaan *cash flow* keuangan dengan cara menempatkan dananya dalam kegiatan usaha perbankan (yang menghasilkan keuntungan antara lain melalui penerimaan bunga atas simpanan yang ditempatkan) sehingga mereka tidak perlu menginvestasikan dananya kembali dalam kegiatan kejahatan. Hal tersebut menunjukkan eratnya keterkaitan antara organisasi kejahatan dan lembaga keuangan terutama bank.¹²

Seperti yang diketahui bersama bahwa perbankan sebagai suatu lembaga kepercayaan masyarakat memegang peranan yang penting dalam perekonomian suatu negara. Perbankan menerima simpanan dari masyarakat, badan usaha baik milik swasta maupun milik negara dan bahkan pemerintah. Sekian banyak dana yang berhasil dihimpun, selanjutnya disalurkan melalui pemberian pinjaman maupun kegiatan investasi kepada peminjam atau yang membutuhkannya. Di samping kegiatan yang dilakukan tersebut, perbankan juga bertindak sebagai perantara terbesar dalam berbagai kegiatan valuta asing antara lain tukar menukar valuta domestik dengan valuta asing, menyediakan berbagai jasa antara lain menyediakan fasilitas *letter of credit* maupun dalam sistem pembayaran internasional. Namun itu semua diperlukan adanya perbankan yang sehat dan terpercaya, agar layanan kepada masyarakat akan terlaksana dengan baik.

Dalam perkembangannya dengan semakin canggihnya berbagai bentuk kejahatan "*white collar crime*" yang mempunyai jaringan internasional, pelaku kejahatan dengan leluasa menggunakan lembaga keuangan khususnya bank sebagai sasaran dan sarana "*money laundering*". Untuk itulah, kewaspadaan perbankan perlu ditingkatkan khususnya dalam mengenali nasabahnya. Sedangkan nasabah bank juga perlu ikut andil didalamnya dengan penuh keasadaran dalam memberikan informasi dan data mengenai identitasnya. Apabila perbankan secara serius dapat melaksanakan prinsip pengenalan nasabah, tentunya tidak akan dipakai sebagai sasaran dan sarana pencucian uang yang pada gilirannya berbagai risiko yang akan dihadapi dapat dihindarkan. Sudah menjadi konsekuensi apabila bank dapat menerapkan prinsip kehati-hatian yang tinggi maka

¹² Guy Stessens, *Money Laundering : A New International Law Enforcement Model*, Cambridge University Press, First Published 2000, hal.9

dapat tercipta suatu bank yang sehat dan pada gilirannya nasabah pengguna layanan bank tersebut merasa nyaman dalam bertransaksi dan aman dalam penyimpanan dananya.

Dalam praktek kegiatan *money laundering* hampir selalu melibatkan perbankan karena adanya globalisasi perbankan sehingga melalui sistem pembayaran terutama yang bersifat elektronik (*electronic funds transfer*) dana hasil kejahatan yang pada umumnya dalam jumlah besar akan mengalir atau bergerak melampaui batas yurisdiksi negara dengan memanfaatkan faktor rahasia bank yang umumnya dijunjung tinggi oleh perbankan.

Pelaporan STR dari PJK merupakan pilar utama dalam anti money landering regime. Dengan adanya laporan STR kepada PPATK tersebut, selanjutnya akan dianalisis sesuai UU TPPU. Dalam melakukan analisis ini petugas PPATK memanfaatkan sumber data yang dimiliki termasuk CTR yang diterima, dan dengan mencari sumber informasi lainnya. Apabila dari hasil analisis diketahui adanya indikasi tindak pidana pencucian uang, maka hasil analisis tersebut diteruskan kepada Penyidik (Kepolisian), sedangkan indikasi tindak pidana asalnya (*predicate crime*) akan diinformasikan kepada instansi yang berwenang melakukan penyidikan tindak pidana yang bersangkutan. Oleh karena itu tanpa adanya UU TPPU, penegak hukum (polisi dan jaksa) akan sulit mendeteksi dimana hasil kejahatan tersebut berada dan sekaligus menyitanya.

Mengingat peran penting bank sebagai lembaga kepercayaan dan lembaga intermediasi keuangan dalam mobilisasi dana masyarakat dan menyalurkannya dalam bentuk kredit dan alternatif pembiayaan lainnya untuk dunia usaha maka pengaturan dan pengawasan bank menjadi sangat penting dalam mencapai tujuan kestabilan nilai uang dan sekaligus mampu mendorong perekonomian nasional. Lebih dari itu, perbankan mempunyai peran vital dalam pelaksanaan kebijakan moneter karena sebagian besar peredaran uang dalam perekonomian berlangsung melalui perbankan. Hampir seluruh mekanisme transmisi kebijakan moneter ke inflasi dan aktivitas ekonomi riil melalui perbankan. Demikian pula, aktivitas perbankan sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan sistem pembayaran, karena peredaran uang maupun pelaksanaan sistem pembayaran nontunai pada umumnya melalui perbankan. Untuk itulah kepercayaan masyarakat terhadap perbankan tetap dijaga dan dipelihara agar fungsi intermediasi dapat berjalan dan pada gilirannya dapat mendukung perekonomian nasional.

Dalam pelaksanaan tugas di bidang pengawasan, BI berwenang melakukan pengawasan baik pengawasan langsung dan tidak langsung (Psl.27). Bank Indonesia juga berwenang mewajibkan bank untuk menyampaikan laporan, keterangan, dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia di mana hal ini dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait dan pihak terafiliasi dari bank apabila diperlukan (Psl.28). Pemeriksaan terhadap bank untuk dilakukan secara berkala maupun setiap waktu apabila di perlukan dan dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait dan pihak terafiliasi dari bentuk apabila diperlukan. Bank dan pihak lain tersebut wajib memberikan kepada pemeriksa:

- Keterangan dan data yang di minta ;
- Kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen, dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usahannya;
- Hal-hal lain yang diperlukan seperti salinan dokumen yang diperlukan dan lain-lain (Psl.29).

Luasnya cakupan pemeriksaan di atas akan menjadi persoalan ketika dihadapkan dengan ketentuan *anti tipping off* sebagaimana diatur dalam Pasal 17 A ayat (1) UU TPPU yang menyebutkan bahwa : Direksi, pejabat, atau pegawai Penyedia Jasa Keuangan dilarang memberitahukan kepada pengguna jasa keuangan atau orang lain baik secara langsung ataupun tidak langsung dengan cara apapun mengenai laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan yang sedang disusun atau telah disampaikan kepada PPATK. Dengan adanya ketentuan tersebut maka bank tidak lagi diperkenankan

memberikan informasi kepada pemeriksa Bank Indonesia mengenai STR yang disusun dan atau telah dilaporkan ke PPATK.

Terdapat beberapa alasan yang dapat dikemukakan terkait dengan hal di atas, yaitu :

- perlunya perlakuan yang sama bagi seluruh regulator dan pihak lainnya. Apabila petugas pemeriksa BI dapat memaksa bank untuk menyerahkan laporan transaksi keuangan mencurigakan yang disusun atau yang telah dilaporkan ke PPATK, demikian halnya bagi petugas pemeriksa dari regulator lainnya terhadap penyedia jasa keuangan. Apabila ini terjadi maka PJK berada pada posisi yang sulit dan STR sulit dijamin kerahasiaannya, walaupun pemeriksa baik dari BI dan regulator lainnya terkena ketentuan rahasia jabatan.
- Sesuai UU TPPU dan PBI KYC, STR terkait dengan sanksi pidana dan termasuk dalam ruang lingkup undang-undang tindak pidana pencucian uang sedangkan KYC terkait dengan sanksi administrative dan termasuk dalam ruang lingkup penerapan prinsip kehati-hatian bagi PJK.
- Di dalam upaya untuk mengetahui risiko yang mungkin dihadapi bank melalui pemeriksaan manajemen, pemeriksa tidak harus mengetahui secara individual mengenai nama-nama dan rekeningnya yang sedang disusun dan telah dilaporkan sebagai STR kepada PPATK. Untuk tujuan tersebut, pemeriksa cukup mengetahui besarnya saja yaitu jumlah rekening dan jumlah nominalnya.
- Apabila pemeriksa BI ingin mengetahui lebih jauh mengenai STR atau informasi lainnya, dapat dilakukan dengan melakukan pertukaran informasi dengan PPATK sebagai implementasi kerangka kerjasama yang telah dibangun.

D. PENUTUP

Rezim anti pencucian uang dan Bank Indonesia dalam mencapai tujuannya saling terkait satu sama lain. Kestabilan nilai rupiah dapat dipertahankan apabila system keuangan dapat dijaga dari kemungkinan dipakai sebagai sarana dan sasaran pencucian uang oleh pelaku tindak pidana. Pembangunan rezim anti pencucian uang yang efektif dapat membantu Bank Indonesia dalam melaksanakan tugasnya, baik dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan mengawasi bank, dan mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran secara efektif dan efisien yang pada gilirannya tujuan menjaga kestabilan nilai rupiah dapat tercapai. Efektifitas pelaksanaan tugas Bank Indonesia sehingga menciptakan system pembayaran nasional yang terpercaya dan system perbankan sehat dan tangguh serta tidak digunakan sebagai sasaran dan sarana pencucian uang, sesungguhnya telah memberikan andil besar dalam pembangunan rezim anti pencucian uang.

*Makalah disampaikan oleh DR. Yunus Husein,
Kepala PPATK, dalam program SESPIBI
Angkatan XXVI - 2004 tanggal 26 Maret 2004 di
Bank Indonesia.*

Daftar Pustaka

- Adam James Ring & Frantz Douglas, *How BCCI steall billions dollar around the world*, Pockt Books, 1992.
- ADB, *Manual on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism*, Asian Development Bank, March 2003.
- Billy Steel, *Laundering-What is Money Laundering*. <http://www.laundryman.u-net.com>.
- FATF Secretariat, *The Review of The Forty Recommendations FATF on Money Laundering*, 15 April 2002.
- FATF Secretariat, *The Review of Forty Recommendations Financial Action Task Force on Money Laundering*, 15 May 2002
- Guy Stessens, *Money Laundering : A New International Law Enforcement Model*, Cambridge University Press, First Published 2000.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary (sixth Edition)*, West Publishing Co., 1990.
- Herbert V. Morais*, dan Motoo Noguchi, Staff Training Handbook, Anti Money Laundering and Comabting yhe Financing of Terrorism, Asian Development Bank, Januari 2004.
- Hughes Jane E & MacDonald Scott B, *International Banking- Text and Cases*, Addison Wesley, Boston 2002.
- John McDowell (Senior Policy Adviser, Bureau of International Narcoticsand Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State) Gary Novis (Program Analyst, Bureau of International Narcoticsand Law Enforcement Affairs U.S. Department of State) *The Consequences of Money and Financial Crime*,. May 2001 <<http://www.ustreas.gov>>
- Paul Allan Schott, Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The World Bank, March 2003.
- Sherman T., *International Efforts to Combat Money laundering : The Role of the Financial Action Task Force*, Edinburgh, 1993.
- Terence Leung Lap-fun, *Joint Financial Intellegence Unit & Effective STR*, Financial Investigations (Narcotic Bureau) Hong Kong Police - Superintendent, JAICA Work Shop, Jakarta, Januari 2003.
- R. Mark Bortner, *Cyberlaundering*, 1996, sumber: <http://www.miami.edu/%7Efroomkin/seminar/papers/bortner.htm>.
- Sutan Remi Sjahdeini,, *Hukum Bisnis*, Vol.22 - Makalah berjudul : *Pencucian Uang : pengertian, factor-faktor penyebab, dan dampaknya bagi masyarakat*, 2003.
- Vito Tanzi, IMF Working Paper - *Money Laundering and The International Financial System*, WP/96/55, May 1996.
- Will Rowan, *E-Commerce*, Management Pocketbooks Ltd, U.K., 2000.
- William C. Gilmore, *Dirty Money : The Evolution of Money Laundering Countermeasures*. Second Edition, revised and expanded; Council of Europe Publishing, 1999.
- Undang-undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.10 tahun 1998.
- Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Undang-undang No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.25 Tahun 2003.
- Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI./2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principle*).

Peraturan Bank Indonesia No.3/23/PBI/2001 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI./2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principle*).

Surat Edaran Intern Bank Indonesia No. 4/45/INTERN tentang Pedoman Pengawasan dan Pemeriksaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principle*).

Surat Edaran Bank Indonesia No.3/29/DPNP tentang Pedoman Standar Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principle*).