

MENGHILANGKAN PREDIKAT SURGA PENCUCIAN UANG

by Zulkarnain Sitompul

Sidang pleno Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) 20-22 Oktober lalu memutuskan Indonesia masih tetap dalam daftar negara yang tidak kooperatif memberantas tindak pidana pencucian uang (*non cooperative countries and territories/NCCTs*). Indonesia telah berada dalam daftar tersebut sejak Juni 2001. Meskipun demikian, lembaga ini mencatat kemajuan-kemajuan yang telah dicapai Indonesia dalam membangun rejim anti pencucian uangnya. Untuk itu, FATF akan mengirim Tim Review ke Indonesia pada Januari 2005. Tim Review akan melakukan penilaian terhadap efektivitas rejim anti pencucian uang Indonesia. Hasil kunjungan Tim Review akan dibawa ke sidang pleno FATF pada bulan Februari 2005. Sidang tersebutlah nantinya yang akan memutuskan apakah Indonesia layak dikeluarkan dari daftar NCCT's. Sebelumnya ada tiga masalah yang menjadi sorotan FATF mengenai pembangunan rezim anti pencucian uang Indonesia. *Pertama*, implementasi ketentuan bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*) dan contoh pelaksanaannya. *Kedua*, melaksanakan program pemantauan kepatuhan Penyedia Jasa Keuangan PJK terhadap penerapan rezim anti pencucian uang, yang diantaranya meliputi program pemeriksaan (*on-site examination*) kepada (PJK) dengan tujuan meningkatkan laporan transaksi keuangan mencurigakan. *Ketiga*, menyelesaikan penuntutan kasus-kasus tindak pidana pencucian uang sebagaimana mestinya. FATF meminta agar ketiga masalah tersebut ditangani dengan serius oleh Pemerintah.

Pada dasarnya Pemerintah telah merespon permintaan FATF tersebut secara positif. Bank Indonesia misalnya pada tanggal 10 September 2004 mengeluarkan Surat Edaran kepada semua Bank Umum tentang penilaian dan pengenaan sanksi atas penerapan prinsip mengenal nasabah dan kewajiban lain terkait dengan UU Tindak Pidana Pencucian Uang. Surat Edaran BI tersebut berisikan pedoman untuk melakukan penilaian kepatuhan bank lengkap dengan ancaman sanksi. Sanksi terberat adalah pembekuan kegiatan usaha tertentu dan pemberhentian pengurus bank.

Sanksi berat tersebut didasarkan pada alasan bahwa peran PJK yang salah satunya adalah industri perbankan dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang sangat menonjol. Perbankan dan penyediaan jasa keuangan lainnya merupakan ujung tombak dalam rejim anti pencucian uang. Lembaga keuangan bersama-sama dengan karyawannya berada di lini terdepan dalam upaya memerangi aktifitas keuangan illegal. Oleh karena itu industri perbankan harus mengambil langkah-langkah konkrit untuk melakukan indentifikasi, memperkecil dan mengelola setiap risiko yang berasal dari uang haram yang mengancam individual bank dan industri perbankan. Untuk dapat

melakukan hal itu, perbankan harus memiliki mekanisme kontrol dan mekanisme manajemen risiko dan juga memiliki sumber daya yang cukup agar mampu taat pada peraturan perundang-undangan dan pedoman tentang anti pencucian uang .

Di negara lain, otoritas menerapkan sanksi tegas kepada PJK yang tidak patuh terhadap ketentuan. Di Jepang, Financial Supervisory Agency (FSA), misalnya menutup kegiatan private banking Citibank di Jepang karena tidak patuh terhadap ketentuan pencegahan tindak pidana pencucian uang. Di Amerika Serikat, The Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) dan Dewan Gubernur Federal Reserve Board tanggal 12 Oktober yang lalu menjatuhkan denda sebesar 10 juta USD kepada AmSouth Bank. Denda tersebut dijatuhkan karena AmSouth Bank menurut penilaian FinCEN gagal menciptakan mekanisme yang memadai untuk mencegah digunakannya bank sebagai tempat mencuci uang. AmSouth juga dinilai tidak melaporkan transaksi keuangan mencurigakan yang terjadi pada banknya kepada FinCEN.

Di Indonesia tingkat kepatuhan PJK masih perlu ditingkatkan, karena sampai dengan akhir September (tolong insert data STR yang dikirim PJK dan jumlah PJKnya). Dengan kondisi seperti itu dapat dikatakan tingkat kepatuhan PJK masih belum memadai. Mungkin otoritas perlu mempertimbangkan untuk mencontoh pendekatan yang dilakukan Jepang dan AS tersebut. Sesuai ketentuan PJK yang dengan sengaja tidak menyampaikan laporan diancam dengan pidana denda minimal 250 juta rupiah dengan maksimal satu milyar rupiah.

Ada beberapa masalah yang mengakibatkan rendahnya tingkat kepatuhan PJK. *Pertama*, kekhawatiran kehilangan nasabah apabila PJK menerapkan sepenuhnya prinsip KYC baik terhadap nasabah lama (*existing customer*) maupun terhadap nasabah baru (*new customer*). Penerapan prinsip KYC secara tegas memberikan peluang bagi nasabah untuk menolak memberikan informasi dan memindahkan dananya ke bank yang belum menerapkan prinsip KYC. *Kedua*, PJK yang tergolong dalam skala besar (sebagai contoh memiliki karyawan lebih dari 21.000 dengan 800 kantor cabang dan 8 juta nasabah di seluruh Indonesia) mengatakan sulit menerapkan prinsip KYC sepenuhnya, seperti pendataan profil nasabah, pelatihan bagi karyawan, dan pengadaan sistem informasi, yang untuk itu dibutuhkan waktu yang panjang, biaya yang besar dan keahlian yang memadai. *Ketiga*, rendahnya kepercayaan terhadap penegakan hukum. Walaupun UU telah memberikan kepastian akan jaminan keamanan bagi PJK dalam pelaksanaan penyampaian laporan, namun mereka masih meragukan pelaksanaannya khususnya terhadap aparat penegak hukum. Pasal 15 UU-Tindak Pidana Pencucian Uang secara tegas menetapkan bahwa PJK, pejabat dan pegawainya tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana atas pelaksanaan kewajiban pelaporan. Klausula ini merupakan *safe harbour* bagi PJK dalam menjalankan kewajibannya. Di AS klausula seperti ini diatur dalam 31. U.S.C. § 5318 (g)(3) yang memberikan immunitas bagi PJK dan pegawainya dari *civil liability* apabila melaporkan transaksi yang mencurigakan. Klausula tersebut memberikan perlindungan tanpa kualifikasi kepada PJK dan karyawannya. Baru-baru ini pengadilan federal AS dalam perkara *Whitney Nat'l Bank v. Karam* mempertegas pemberian perlindungan kepada PJK dan karyawannya tersebut. Dalam perkara tersebut bank digugat oleh nasabahnya dengan tuduhan pencemaran nama baik (*defamation*) karena bank melaporkan transaksi yang mencurigakan atas nama nasabah tersebut. Pada proses sidang pengadilan penggugat meminta agar seluruh komunikasi baik lisan maupun tertulis yang dilakukan bank dengan otoritas penerima laporan FinCEN diungkapkan. Pengadilan memutuskan bank tidak perlu mengungkapkan

dokumen untuk membuktikan (i) keberadaan atau isi laporan transaksi mencurigakan; (ii) komunikasi yang berkaitan dengan penyampaian transaksi mencurigakan atau isinya; (iii) komunikasi dengan otoritas dalam penyampaian laporan atau persiapan membuat laporan; (iv) komunikasi dengan otoritas setelah laporan transaksi mencurigakan disampaikan; atau (v) keberadaan atau isi komunikasi lisan dengan otoritas berkaitan dengan kecurigaan atau kemungkinan pelanggaran hukum atau regulasi yang tidak jadi dilaporkan. UU juga memberikan perlindungan kepada saksi dan pelapor. Luasnya cakupan perlindungan tersebut dimaksudkan agar PJK tidak ragu menyampaikan laporan sebagaimana yang diwajibkan oleh undang-undang.

Tantangan yang juga tidak kalah beratnya adalah respon terhadap sorotan FATF yang ketiga yaitu penerapan UU Tindak Pidana Pencucian Uang. Hal ini mungkin dapat terealisasi dengan Program 100 hari Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam bidang hukum yaitu menekankan pentingnya penyelesaian kasus-kasus besar yang menjadi perhatian masyarakat, termasuk kasus bobolnya Bank BNI. Hal ini merupakan angin segar bagi para pejuang penegakan hukum. Komitmen ini hendaknya dapat dijalankan secara konsekwen sehingga mengembalikan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum dan sekaligus mengembalikan kewibawaan hukum.

Apabila ketiga masalah yang menjadi sorotan FATF tersebut dapat diselesaikan dengan baik, kita yakin tim review FATF yang akan berkunjung ke Indonesia akan memberikan rekomendasi ke sidang pleno FATF bulan Februari 2005 agar Indonesia dikeluarkan dari daftar negara yang tidak kooperatif. *It's ok to be optimistic, we can always cry later on.*

- *Pilars No. 47/Th. VII/29 November-05 Desember 2004*