



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI PRINSIP CUSTOMER DUE DILIGENCE
PADA OPERASIONAL BANK UMUM SEBAGAI UPAYA
PENCEGAHAN KEJAHATAN PENCUCIAN UANG DI
INDONESIA**

TESIS

**RYKCAR G.B. PAKPAHAN
1106111142**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
JAKARTA
JUNI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI PRINSIP CUSTOMER DUE DILIGENCE
PADA OPERASIONAL BANK UMUM SEBAGAI UPAYA
PENCEGAHAN KEJAHATAN PENCUCIAN UANG DI
INDONESIA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum (M.H.)**

**RYKCAR G.B. PAKPAHAN
1106111142**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JUNI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : RYKCAR G.B. PAKPAHAN
NPM : 1106111142
Tanda Tangan : 
Tanggal : 26 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : RYKCAR G.B. PAKPAHAN
NPM : 1106111142
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : Implementasi Prinsip *Customer Due Diligence* Pada Operasional Bank Umum Sebagai Upaya Pencegahan Kejahatan Pencucian Uang di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Dewan Penguji : Prof.Dr. Rosa Agustina, S.H.,M.H.

Pembimbing / Penguji : Dr. Yunus Husen, S.H.,LL.M.

Penguji : Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H.,LL.M.

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 26 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus karena atas berkat, kekuatan, hikmat dan mujizatNya semata-mata saya dapat menyelesaikan Tesis ini dan seluruh rangkaian perkuliahan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum – Universitas Indonesia.

Penulisan Tesis ini diharapkan dapat menambah pengetahuan sekaligus semakin menyadarkan kita semua khususnya dunia perbankan tentang mendesaknya penerapan prinsip *Customer Due Diligence* yang efektif dan optimal untuk dapat mencegah terjadinya Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU).

Saya menyadari, tanpa dukungan, bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak maka sangat sulit bagi saya untuk dapat menyelesaikan Tesis ini dan juga seluruh rangkaian perkuliahan di Kampus yang sangat bersejarah ini, oleh karena itu, dalam kesempatan ini, saya ingin menyampaikan secara tulus ucapan terima kasih dan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr.Yunus Husen,S.H.,LLM., selaku Dosen Pembimbing yang di tengah kesibukan beliau masih bersedia mengerahkan waktu dan tenaga serta pemikiran untuk mengarahkan saya dalam penulisan Tesis ini.
2. Ibu Prof.Dr.Rosa Agustina,S.H.,M.H., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum UI dan juga selaku Penguji yang telah memberikan motivasi dan inspirasi untuk melanjutkan cita-cita dan pendidikan saya ke jenjang yang lebih tinggi lagi setelah menamatkan Program Magister Hukum.
3. Bapak Dr.Zulkarnain Sitompul,S.H.,LLM., selaku Penguji Tesis.
4. Bapak Heru selaku Sekretaris Program dan seluruh Staf Pengajar Program Studi Magister Hukum UI.
5. Bapak Huda, Watijan, Aris, Tono dan seluruh Staf / Pegawai Sekretariat Program dan Perpustakaan.

6. Ayahanda: Capt.A.Pakpahan dan Ibunda: L.Br.Panjaitan, Kedua Orangtua saya yang sangat luar biasa, yang dengan tulus mencurahkan seluruh perhatiannya serta memberikan berbagai dukungan dan doa-doanya namun tak lupa juga untuk adik-adikku Emmy, Evasari dan Gerald yang juga selalu menjadi motivasi dalam berbagai hal serta Keluarga Kak Kanaya dan Elfrida.
7. Seluruh Keluarga Besar St.M.Panjaitan khususnya Opung Boru Simamora, Kel.Uda Marbun Br. Panjaitan dan Kel.Uda Siregar Br. Panjaitan serta seluruh Keluarga Besar Pakpahan
8. Seluruh sahabat dan teman yang telah ikut memberikan dukungan semangat serta doa tak lupa juga untuk seluruh teman-teman di NHKBP Jatiwaringin, NHKBP Menteng Jl.Jambu, Filsafat UI & Alumni, Alumni SD Cip.Melayu 09, SMPK Yos Sudarso Batam, SMAN 68 Jakarta, Paduan Suara Nasional GBN, Punguan Naposo Bulung Panjaitan (PNB Marpadotbe), Choir GBI Induk JCC serta untuk Ain, Ika & teman-teman Serenity + Pitupella, Januardo, Rugun, Tiwi, Uphie, Acid Azzahra dan Iwan yang selalu memberikan motivasi, keceriaan dan bahkan keharuan.
9. Seluruh Narasumber dan Seluruh pihak yang ikut memberikan berbagai dukungan dan bantuan bagi saya yang tidak dapat saya perinci dan sebutkan satu-persatu.

Akhir kata, saya berharap dan mendoakan agar Tuhan berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah ikut berpartisipasi, memberikan dukungan serta bantuan dalam penulisan Tesis ini. Saya juga berharap agar para pembaca juga dapat memberikan berbagai saran dan informasi yang membangun terkait Tesis ini. Seluruh kesalahan dan kekurangan dalam penulisan ini saya mohon untuk dimaklumi dan diberikan masukan untuk menyempurnakannya. Terima Kasih...

Fides Procedit Intellectum... (Prov 9:10)

Jakarta, 27 Juni 2012



RYKCAR GAVRIL BALINT PAKPAHAN

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Rykcar G.B. Pakpahan
NPM : 1106111142
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Departemen :
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Nonklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Implementasi Prinsip *Customer Due Diligence* Pada Operasional Bank Umum Sebagai Upaya Pencegahan Kejahatan Pencucian Uang di Indonesia

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih-media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis / pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 27 Juni 2012

Yang menyatakan,



Rykcar G.B. Pakpahan

ABSTRAK

Nama : Rykcar Gavril Balint Pakpahan
Program : Hukum Ekonomi
Pembimbing : Dr. Yunus Husen, SH, LLM
Judul : IMPLEMENTASI PRINSIP *CUSTOMER DUE DILIGENCE* PADA OPERASIONAL BANK UMUM SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN KEJAHATAN PENCUCIAN UANG DI INDONESIA

Penulisan tesis ini menggunakan metode yuridis normatif yang mengutamakan studi kepustakaan dan berfokus kepada implementasi prinsip *Customer Due Diligence* (CDD) di Indonesia sebagai upaya pencegahan terjadinya kejahatan pencucian uang. Tujuan penulisan tesis ini adalah untuk memahami pentingnya implementasi prinsip *Customer Due Diligence* pada operasional perbankan secara tepat dan maksimal untuk mencegah aktivitas pencucian uang yang disertai dengan sistem regulasi dan supervisi yang efektif pula. Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan metode yuridis normatif melalui kajian kepustakaan terhadap berbagai sumber hukum primer mencakup berbagai peraturan perundang-undangan dan konvensi internasional serta data sekunder seperti pendapat para ahli, referensi terkait dan wawancara. Hasil penelitian penulis menemukan bahwa kejahatan pencucian uang sudah menjadi musuh dan ketakutan bagi seluruh bangsa di dunia bahkan berbagai kesepakatan internasional terkait upaya memerangi pencucian uang berkembang semakin dinamis mengikuti perkembangan zaman, kejahatan dan juga sistem hukum yang semakin maju di seluruh dunia. Oleh karena itu, semua bangsa, termasuk Indonesia, harus sepakat bahwa pencucian uang adalah suatu kejahatan yang harus diperangi bersama-sama melalui berbagai upaya baik dalam bentuk regulasi, pengawasan, hukuman dan penghargaan sehingga Indonesia juga dianggap sebagai Negara yang kooperatif dan berkomitmen untuk ikut mencegah terjadinya Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). UU No.8 Tahun 2010 tentang pencegahan dan pemberantasan TPPU sebenarnya sudah cukup representatif bahkan memuat juga tentang tugas, tanggung jawab dan wewenang PPATK sebagai *Financial Intelligence Unit* (FIU) yang juga memiliki wewenang terhadap operasional perbankan secara terbatas terkait pelaporan dan pengawasan terhadap penerapan prinsip *Customer Due Diligence* dan transaksi mencurigakan sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum. Penulis menyarankan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat selaku legislator untuk melakukan pembaharuan terhadap UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang mengakomodir semangat pencegahan TPPU dalam kegiatan operasionalnya serta memberikan penegasan dan kepastian hukum terhadap tugas, wewenang dan koordinasi antara Bank dengan Bank Indonesia serta PPATK khususnya terkait penerapan prinsip CDD. Selain itu penulis juga menyampaikan beberapa saran dan rekomendasi terkait dengan permasalahan tersebut.

Kata kunci: *customer due diligence*, perbankan, pencucian uang

ABSTRACT

Name : Rykcar Gavril Balint Pakpahan
Study Program: Economic Law
Mentor : Dr. Yunus Husen, SH, LL.M
Title : IMPLEMENTATION OF CUSTOMER DUE DILIGENCE PRINCIPLES ON BANKS OPERATING AS A PREVENTION EFFORTS OF MONEY LAUNDERING CRIME IN INDONESIA

This thesis using juridical normative analyse method and library researches which focuses on the implementation of the principle of Customer Due Diligence (CDD) in Indonesia as the prevention of money laundering. The objective of this thesis is to understand the importance of implementing the principle of Customer Due Diligence on the right bank operations and the maximum to prevent money laundering activity is accompanied by a system of effective regulation and supervision as well. This research is qualitative by using method of juridical normative literature through the study of the various sources of primary law covers a wide range of legislation and international conventions as well as secondary data such as opinions of experts, related references and interviews. The study authors found that money laundering has become the enemy and fear for the whole nation in the world and even the various international agreements related to combating money laundering is growing increasingly dynamic with the times, crime and legal systems are also more advanced in the world. Therefore, all nations, including Indonesia, have agreed that money laundering is a crime that must be fought together through various efforts in the form of regulation, supervision, punishment and reward so that Indonesia is also regarded as a cooperative state and is committed to help prevent the Money Laundering (AML). Law No. 8 of 2010 on the prevention and eradication of AML is already quite representative even includes also the tasks, responsibilities and authority PPATK as Financial Intelligence Unit (FIU), which also has the authority of a limited banking operations related to reporting and monitoring the implementation of the principles of Customer Due Diligence and suspicious transactions as formed in Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum. However, it is still not adequate because if the government realized that the banks are very vulnerable to be exploited by money-laundering activity, especially at the placement stage of the author recommends to the Government and Parliament as a legislator for reform of the Act No.7 of 1992 to accommodate prevention of Money Laundering in the spirit of its operations and provide legal certainty to the affirmation and duties, authority and coordination between Bank Indonesia and Bank with PPATK, especially related to the application of the principle of CDD. Moreover, the authors also present several suggestions and recommendations related to the problem.

Key words: customer due diligence, banking, money laundering

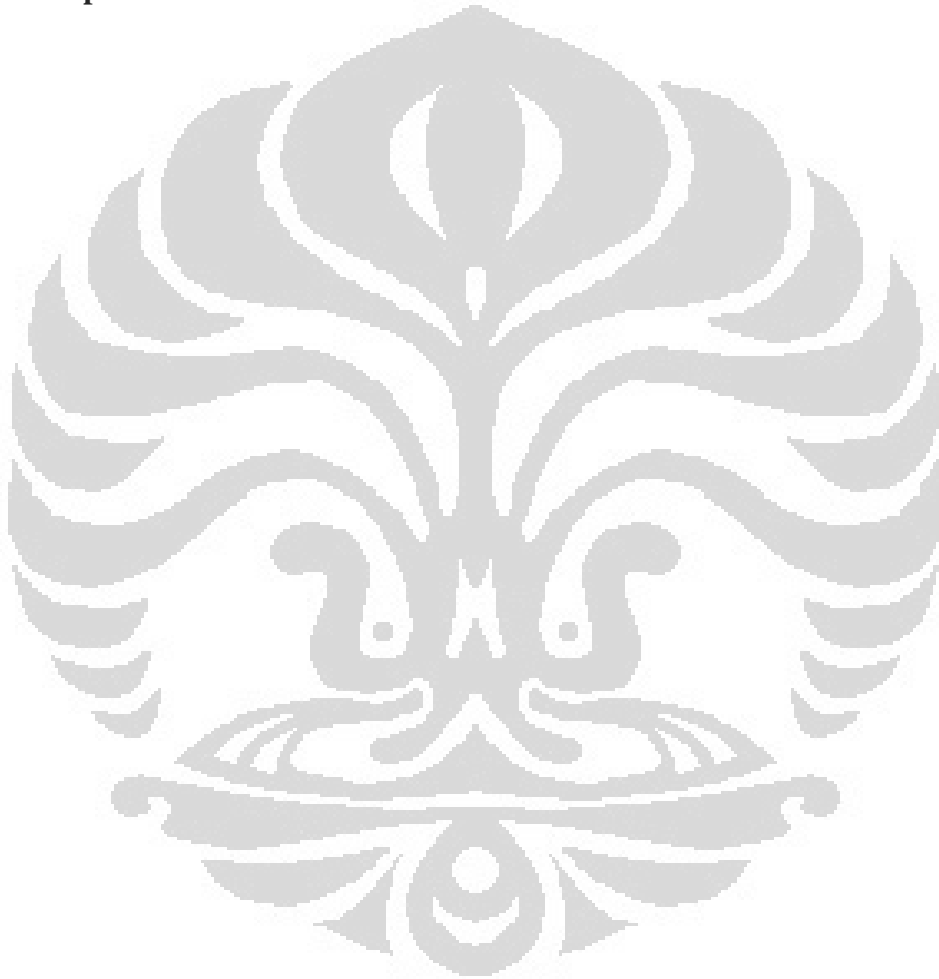
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR LAMPIRAN	xi
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	13
1.3. Tujuan Penelitian	14
1.4. Kegunaan Penelitian	14
1.5. Kerangka Pemikiran	15
1.5.1. Kerangka Teoritis	15
1.5.2. Kerangka Konseptual	18
1.6. Thesis Statement	20
1.7. Metode Penelitian	22
1.8. Sistematika Penulisan	25
2. PRINSIP <i>CUSTOMER DUE DILIGENCE</i> SEBAGAI REALISASI PRINSIP <i>PRUDENTIAL BANKING</i>	28
2.1. Pengertian dan Fungsi Bank	28
2.2. Manajemen Risiko Sebagai Upaya Menjaga Kesehatan Perbankan	38
2.2.1. Risiko-Risiko Perbankan	39
2.2.2. Parameter Kesehatan Bank	43
2.3. Prinsip <i>Prudential Banking</i> Sebagai Upaya Mitigasi Risiko Perbankan	48
2.4. Penerapan Prinsip <i>Customer Due Diligence</i> di Indonesia	53
3. KOMITMEN INTERNASIONAL TERKAIT PEMBERANTASAN <i>MONEY LAUNDERING</i>	57
3.1. Sejarah dan Perkembangan Kejahatan <i>Money Laundering</i>	57
3.2. Tahapan-tahapan Proses <i>Money Laundering</i>	60
3.3. <i>Money Laundering</i> sebagai <i>International Organized Crime</i>	63
3.3.1. Konvensi Organisasi Internasional Sebagai <i>International Standard Setter</i>	64
3.3.2. Perangkat Hukum Internasional	75
3.4. Pencegahan dan Penindakan <i>Money Laundering</i> di Indonesia	77

4. URGENSI IMPLEMENTASI PRINSIP <i>CUSTOMER DUE DILIGENCE</i> SEBAGAI LANGKAH EFEKTIF PENCEGAHAN <i>MONEY LAUNDERING</i>	87
4.1. Paradigma Baru Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang	87
4.2. Sinergisitas Pemberantasan TPPU dan Penerapan Prinsip CDD	90
4.2.1. Kerentanan Perbankan Terhadap Proses TPPU	95
4.2.2. Implementasi Basel Committee Pada Sistem Perbankan di Indonesia	97
4.3. Penerapan Prinsip CDD Dalam Operasional Perbankan	100
4.3.1. Prosedur Identifikasi Nasabah Perorangan	102
4.3.2. Identifikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan	104
4.4. Memaksimalkan Peran Regulator dan Pengawasan Perbankan	105
4.4.1. Pembenahan Sistem Prosedur dan Pengawasan Internal	107
4.4.2. Optimalisasi Peran Bank Indonesia dan PPAATK	113
4.5. Komitmen Pemerintah dan Dilema Kepentingan Politik	119
5. PENUTUP	123
5.1. Kesimpulan	123
5.2. Saran	126
DAFTAR REFERENSI	129
LAMPIRAN 1	136
LAMPIRAN 2	137

DAFTAR LAMPIRAN

- 1. Lampiran 1** FORMAT LAPORAN TRANSAKSI YANG DAPAT
 DIKATEGORIKAN SEBAGAI TRANSAKSI YANG
 MENCURIGAKAN
- 2. Lampiran 2** DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di berbagai bidang kehidupan manusia di seluruh dunia berdampak pada perubahan besar di dalam pola dan sistem kerja, paradigma berpikir, sistem hukum dan pemanfaatan teknologi itu sendiri. Perubahan tersebut terjadi dengan sangat cepat dan mendorong terjadinya berbagai revolusi di segala bidang di seluruh dunia, termasuk dalam bidang ekonomi. Perubahan yang terjadi akan menggilas negara-negara yang tidak siap menghadapinya yang akan semakin jauh tertinggal dalam peradaban dunia yang semakin bergerak maju.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kemajuan zaman dan peradaban sekarang ini merupakan manifestasi baru akibat terjadinya globalisasi ekonomi yang akan menjadikan sistem kapitalisme sebagai sistem ekonomi dunia secara global dan terkuat yang akan menyentuh seluruh aspek kehidupan umat manusia.

Konsep liberalisasi ekonomi yang menerapkan sistem perdagangan pasar bebas, contohnya, merupakan salah satu produk revolusi dan globalisasi dalam bidang perekonomian yang memasuki peradaban baru. Konsep pasar bebas ini menjadi trend baru dalam sistem perdagangan dunia yang mulai diadopsi oleh berbagai negara dan asosiasi regional yang tujuan akhirnya adalah mengintegrasikan sistem perekonomian dunia.

Menurut Fukuyama, Prinsip – prinsip liberal dalam ekonomi “pasar bebas” telah menyebar dan berhasil memproduksi kesejahteraan material yang belum pernah dicapai sebelumnya. Kedua hal tersebut terjadi di Negara-negara industri dan di Negara-negara berkembang. Lebih lanjut menurut Fukuyama, sebuah revolusi liberal dalam pemikiran ekonomi kadang-kadang mendahului dan kadang-kadang

mengikuti gerakan menuju kebebasan politik di seluruh dunia.¹ Mengacu kepada konsep politik inilah maka sistem ekonomi dan hukum akan semakin bertaut dan saling memiliki kepentingan serta risikonya masing – masing. Terkait dengan sistem ekonomi yang terintegrasi melalui konsep pasar bebas tersebut, maka dapat dipastikan bahwa sistem hukum yang terharmonisasi akan tercipta pula sehingga dapat dikatakan bahwa globalisasi dalam bidang ekonomi akan berdampak pula dalam globalisasi dalam bidang hukum sehingga keduanya selalu berjalan beriringan.²

Globalisasi ekonomi yang berdampak pula kepada kemajuan sistem perekonomian di berbagai negara di dunia menuntut kemampuan umat manusia untuk dapat mengikutinya dengan cepat atau dalam hal ini dituntut untuk secara cepat beradaptasi di sektor perekonomian itu sendiri. Berbagai bentuk perubahan dari masa ke masa dalam bidang ekonomi telah banyak mempengaruhi sistem kehidupan manusia, salah satu contohnya adalah dalam bentuk perkembangan sistem perdagangan atau transaksi yang tentunya akan terkait pula dengan perkembangan sistem pembayaran. Sistem transaksi dan pembayaran langsung atau *direct transaction*³ yang sudah berlangsung selama ribuan tahun, dengan mudahnya tergantikan oleh globalisasi dan revolusi di bidang ekonomi yang menawarkan sistem transaksi dan pembayaran yang tidak langsung yang bahkan terkadang tanpa adanya kontak langsung baik secara fisik maupun visual.

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, revolusi dan globalisasi dalam bidang ekonomi juga mencakup tentang revolusi sistem perdagangan seperti terjadi pada sistem pasar bebas, model transaksi tidak langsung dan sistem pembayaran tidak terlepas dari peranan uang sebagai alat pembayaran yang digunakan dalam sistem pasar, berbagai model transaksi dan sistem pembayaran.

¹ Francis Fukuyama, *The end of history and The Last of Man*, terj. Amirullah: Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal (Yogyakarta: Qalam, 2004), hlm.4

² Gary Goodpaster, *Changes in the Legal Profession in The United State since 1900*, dalam CFG Sunaryati Hartono, *Business and the Legal Profession in an Age of Computerization and Globalization* (Bandung: Alumni, 2000), hlm.26

³ *Direct transaction* yang dimaksudkan di sini adalah sistem transaksi “*man-to-man*” atau “*apple to apple*” dimana sebuah proses transaksi dilakukan langsung dengan tatap muka antara penjual dan pembeli antara produsen dan konsumen serta sistem pembayarannya juga dilakukan secara langsung dan tunai dengan menggunakan barang maupun mata uang yang disepakati

Uang sebagai alat tukar yang telah digunakan selama berabad-abad di kehidupan manusia menjadi “tokoh” utama dalam berbagai bentuk transaksi dan sistem pembayaran bahkan dapat dikatakan juga bahwa uang merupakan salah satu penemuan yang paling menakjubkan dalam sejarah peradaban manusia. Dengan mengesampingkan apakah uang sebuah penemuan ilmiah atau bukan namun satu hal yang pasti adalah bahwa dengan ditemukannya uang, kehidupan manusia menjadi lebih mudah dan praktis dibanding dengan masa sebelum ditemukannya uang. Dengan adanya uang, transaksi yang dilakukan oleh manusia menjadi lebih mudah, cepat dan tidak terlalu dibatasi lagi oleh dimensi waktu. Dewasa ini, uang sebagai institusi ekonomi dan komoditas memiliki peranan penting dalam perekonomian. Coba bayangkan pada saat manusia masih mempergunakan sistem barter dalam memenuhi kebutuhannya, jika ada seseorang pengusaha atau pemilik lahan yang mempekerjakan para karyawannya dan membayar upah mereka setiap bulannya dengan sekarung gandum, misalnya, maka sang karyawan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dan keluarganya pasti akan selalu kesulitan karena terpaksa harus membawa-bawa gandum sesuai kebutuhan untuk menukarkannya pada pasar dalam sebuah direct transaction kepada orang lain yang memang akan menjual suatu barang yang dibutuhkannya, hal inipun tentunya dengan catatan yaitu apabila si penjual tersebut juga membutuhkan gandum sebagaimana yang dimiliki oleh si pegawai tani tadi karena jika tidak, tentunya transaksi tidak akan pernah terwujud di antara kedua belah pihak.

Dari sinilah kita dapat melihat sisi universalitas yang dimiliki oleh uang dimana uang menjadi alat pembayaran dan alat tukar serta alat ukur atas nilai suatu barang yang disepakati dan diterima di seluruh dunia. Sisi universalitas pada uang inilah yang kemudian akan kita lihat sebagai korelasi atas sistem kerja perbankan, di seluruh dunia di mana uang dapat berpindah (mobilitas uang) baik keluar maupun masuk dari satu bank ke bank lainnya bahkan dari satu negara ke negara lain karena aspek universalitasnya.

Seluruh dunia menyepakati bahwa uang adalah alat tukar yang memiliki nilai tertentu dan dapat digunakan pada berbagai transaksi di belahan dunia manapun tentunya dengan konversi tertentu. Kesepakatan inilah yang memungkinkan

terjadinya transaksi dan penggunaan uang sebagai alat pembayaran serta tentunya memungkinkan uang bermobilisasi (berpindah / bergerak).

Meski telah melihat sekilas mengenai perkembangan, fungsi dan aspek universalitasnya, tidaklah mudah untuk mendefinisikan uang secara sederhana, jelas dan tepat baik menurut bentuk secara fisik maupun menurut ciri uang yang banyak variasinya. Oleh karena itu, untuk mempermudah dan menyederhanakan pemahamannya, pengertian uang di sini dilihat sebagaimana uang yang ada dalam sehari-hari, yaitu dilihat dari kegunaan atau fungsinya bagi manusia.

Uang adalah suatu benda yang dapat dipertukarkan dengan benda lain; dapat digunakan untuk menilai benda lain atau sebagai alat hitung; dan dapat digunakan sebagai alat penyimpan kekayaan. Selain dari itu pula, yang harus diingat adalah bahwa uang dapat juga digunakan untuk membayar utang di masa yang akan datang.⁴

Pada perkembangan berikutnya, manusia mulai mengembangkan konsep uang yang tidak hanya terbatas sebagai media bertransaksi namun juga sebagai media untuk berinvestasi untuk menghasilkan keuntungan yang lebih banyak lagi sekaligus dapat menyimpan uang yang dimilikinya secara aman.

Menyikapi perkembangan tersebut maka dirasa perlu adanya suatu lembaga yang dapat mengakomodir semua kebutuhan manusia yang terkait dengan transaksi keuangan dalam berbagai bentuk. Sebagaimana pemahaman Lembaga secara umum yaitu sebagai sekumpulan aturan atau cara pikir yang baku (*established way of thinking*) yang mengatur perilaku individu dalam suatu kelompok masyarakat, maka dengan demikian diharapkan keberadaan lembaga dapat mengatur dan menciptakan kehidupan manusia menjadi lebih baik dan efisien begitu juga saat manusia membutuhkan sebuah lembaga yang memiliki kepentingan untuk melakukan transaksi keuangan dalam rangka pemenuhan dan peningkatan kebutuhan hidupnya, saat itu pula dibutuhkan adanya sebuah lembaga keuangan yang dapat mengakomodir kepentingan tersebut serta memiliki otoritas-otoritas. Saat kita membahas tentang sebuah lembaga keuangan, fokus kita adalah cara berpikir yang

⁴ Veithzal Rivai, Andria Permata Veithzal, and Ferry N. Idroes,, “*Bank and Financial Institution Management*”, Conventional and Sharia System (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm.3

baku tentang uang dan bagaimana manusia mengalokasikan sumber daya keuangan tersebut.

Lembaga keuangan (*financial institution*) adalah lembaga yang kegiatan utamanya mengumpulkan dan menyalurkan dana dari pihak yang memiliki kelebihan dana (unit surplus) kepada pihak yang membutuhkan dana (unit defisit).⁵

Tujuan utama yang mendorong lembaga keuangan melakukan aktivitasnya adalah untuk mengumpulkan dan menyalurkan dana serta memperoleh keuangan (*profit oriented*). Hal inilah yang memotivasi lembaga keuangan untuk bekerja efektif, efisien, produktif, kreatif dan inovatif.

Lembaga keuangan kegiatan utamanya adalah menjadi perantara pihak yang membutuhkan dana dengan pihak yang memiliki dana maka lembaga keuangan memiliki karakteristik yang berbeda dengan perusahaan-perusahaan yang bergerak di sektor riil atau sektor yang memproduksi barang dan jasa. Beberapa karakteristik utama dari sebuah lembaga keuangan di antaranya⁶:

1. Sangat mengandalkan kepercayaan
2. Dominannya aktiva dan pasiva finansial
3. Beroperasi berdasarkan prinsip transformasi aset (*asset transformation*)
4. Efisiensi baru terjadi jika produksi dilakukan dalam skala sangat besar
5. Persaingan non-harga
6. Membutuhkan sumber daya manusia berkualitas tinggi
7. Beroperasi dalam pasar berstruktur non-kompetisi sempurna
8. Beroperasi dalam pasar yang sangat penuh regulasi

Lembaga keuangan memiliki fungsi dan peranan yang strategis dalam sebuah sistem perekonomian. Sebenarnya, tanpa adanya lembaga keuangan, pihak-pihak yang membutuhkan dana dapat saja melakukan transaksi. Pihak yang memiliki dana dapat langsung bertemu dengan pihak yang membutuhkan dana dan melakukan kesepakatan-kesepakatan. Cara ini yang disebut dengan pembelanjaan langsung

⁵ Mandala Manurung dan Prathama Rahardja, “*Uang, Perbankan dan Ekonomi Moneter*”, Kajian Kontekstual Indonesia (Jakarta: Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004), hlm.109

⁶ *Ibid*, hlm.112

(*direct financing*). Namun cara ini memiliki kelemahan karena berbagai alasan, baik di sisi peminjam maupun pemilik dana (penabung). Beberapa manfaat kehadiran lembaga-lembaga keuangan dalam perekonomian:

1. Mengatasi masalah *double coincidence of want*⁷
2. Menurunkan biaya informasi dan transaksi
3. Bagi para pemilik dana, kehadiran lembaga-lembaga keuangan dapat membantu mengatasi masalah likuiditas, keamanan, kenyamanan dan meningkatkan berbagai pilihan bentuk penyimpanan dana dan sistem balas jasanya
4. Memungkinkan para pihak yang membutuhkan dana untuk memperoleh dana sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan, serta berbagai pilihan jangka waktu pelunasan dan sistem pembayaran
5. Karena lembaga keuangan beroperasi berdasarkan motivasi memperoleh laba, maka mereka akan terus meningkatkan efisiensi dan inovasi keuangan untuk dapat bertahan dalam pasar keuangan. Inovasi-inovasi keuangan ini sangat menguntungkan baik bagi mereka yang memiliki maupun yang membutuhkan dana.

Di Indonesia, lembaga-lembaga keuangan dapat dikelompokkan berdasarkan beberapa kriteria dimana kemudian dikenal istilah lembaga-lembaga keuangan bank dan non bank, lembaga keuangan mikro, lembaga keuangan formal dan informal. Berdasarkan batasan kegiatan pengumpulan dan penyaluran dananya, lembaga-lembaga keuangan dikelompokkan menjadi lembaga keuangan depository (*depository financial institution*) dan lembaga keuangan non depository (*non depository financial institution*). Lembaga keuangan depository adalah lembaga keuangan yang diperbolehkan mengumpulkan dana dari masyarakat dalam bentuk deposito dan dalam praktiknya, hanya lembaga perbankan yang diperbolehkan

⁷ *Double Coincidence of Want* dapat diartikan sebagai suatu kondisi terjadinya keterbatasan uang akibat transaksi yang sangat banyak sehingga berpengaruh terhadap kondisi perekonomian. Biasanya kondisi ini kemudian diikuti dengan maraknya transaksi barter untuk mensiasatinya sehingga berbagai transaksi tetap dapat berlangsung.

mengumpulkan dana dari masyarakat dalam bentuk deposito sehingga lembaga keuangan depositori disebut juga sebagai lembaga keuangan bank.

Keberadaan lembaga keuangan menjadi sangat vital karena memiliki berbagai peranan penting dalam sistem perekonomian, keuangan dan perbankan suatu negara bahkan menjadi parameter berkembang atau tidaknya dalam bidang ekonomi dan keuangan. **”Sebuah negara yang memiliki lembaga keuangan yang kuat dan modern, berarti telah memiliki perubahan / kemajuan pola pikir tentang uang dan pengalokasiannya. Hal ini diperlukan untuk menopang perekonomian yang semakin modern. Makna modern dalam hal ini adalah pengambilan keputusan alokasi sumber daya ekonomi semakin rasional dan mandiri.”**⁸

Berbagai lembaga jasa keuangan kemudian hadir untuk memenuhi kebutuhan masyarakat khususnya sebagai jasa penyimpanan dan investasi. Bank merupakan salah satu lembaga keuangan (*depository financial institution*) yang hadir untuk menjawab kebutuhan tersebut seiring perkembangan pemikiran dan globalisasi sistem ekonomi yang berevolusi sangat cepat.

Kegiatan dan sejarah perbankan mulai di kenal sejak zaman Babylonia, kemudian terus berkembang hingga zaman Yunani Kuno dan Romawi. Kemudian kegiatan perbankan terus berkembang hingga ke daratan Eropa, hingga akhirnya berkembang sampai ke Asia Barat yang dibawa oleh para pedagang Eropa, dan terus berkembang hingga kegiatan perbankan ini menyebar ke seluruh dunia, terutama daerah jajahan Eropa.

Perkembangan sistem perbankan yang sedemikian pesat saat ini juga mendukung terjadinya transaksi tidak langsung atau *indirect transaction* dimana sistem transaksi dan pembayaran sudah tidak lagi terbatas kepada sistem pembayaran tunai namun juga sudah menerapkan dan bahkan mengedepankan sistem pembayaran dan transaksi non-tunai (*cashless payment and transaction*). Hal ini juga berpotensi mendatangkan risiko bagi suatu bank secara khusus dan negara secara umum sehingga perbankan dan perangkat hukum di suatu negara seharusnya

⁸ *Ibid.*, hlm.109

mengakomodir usaha-usaha operasional Perbankan dengan prinsip kehati-hatian (*Prudential banking*).

Lembaga keuangan bank dalam fungsinya sebagai *financial intermediary*, yaitu sebagai perantara antara pihak-pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak-pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*), juga sebagai agen pembayaran memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan ekonomi suatu bangsa. Kehadiran dari jasa perbankan tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat modern dewasa ini, karena hampir seluruh kegiatan ekonomi yang dilakukan anggota masyarakat akan bersinggungan dengan layanan jasa perbankan.

Dalam Undang-Undang Perbankan yang sudah diubah, kelembagaan bank ditata dalam struktur yang lebih sederhana, menjadi dua jenis bank saja, yaitu: Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Penulisan tesis ini akan dibatasi mengenai bank umum saja.

Jasa perbankan yang dapat dilakukan oleh bank umum antara lain adalah menghimpun dana masyarakat, pemberian kredit, penerbitan surat pengakuan hutang, jual beli surat berharga, pemindahan uang (*transfer*), melakukan kegiatan penyertaan modal dan melakukan kegiatan usaha lainnya yang lazim dilakukan oleh bank.

Sejarah dunia perbankan di Indonesia mengalami berbagai perkembangan dan dinamika yang mau tidak mau dipengaruhi oleh perkembangan zaman baik sistem informasi – teknologi dan sistem ekonomi global itu sendiri. Beberapa perkembangan yang terjadi dalam sejarah perbankan di Indonesia dapat terlihat dari ketentuan dan peraturan – peraturan Pemerintah terkait proses pendirian dan operasional perbankan, sistem perlindungan terhadap bank dan nasabah, peningkatan kualitas pelayanan terhadap nasabah bahkan seiring perkembangan zaman, berbagai peraturan dan ketentuan operasional perbankan di Indonesia juga terkait dengan sistem pengelolaan Bank dengan menerapkan prinsip – prinsip dan parameter *Good Corporate Governance* (GCG).

Semangat globalisasi dan liberalisasi ekonomi dalam sejarah perbankan di Indonesia mengalami berbagai fase dan peristiwa, salah satu yang paling

fenomenal adalah saat Pemerintah pada waktu itu (Menteri Keuangan) mengeluarkan Paket Kebijakan 27 Oktober 1988 atau yang lebih dikenal dengan istilah Pakto 88.

Pemerintah bersama BI melangkah lebih lanjut dalam deregulasi perbankan dengan mengeluarkan Paket Kebijakan 27 Oktober 1988 (Pakto 88) yang menjadi titik balik dari berbagai kebijakan penertiban perbankan 1971-1972. Pakto 88 boleh dibilang adalah aturan paling liberal sepanjang sejarah Republik Indonesia di bidang perbankan. Contoh kebijakannya, hanya dengan modal Rp 10 milyar maka seorang pengusaha bisa membuka bank baru padahal pemberian izin usaha bank baru di Indonesia telah diberhentikan sejak tahun 1971 namun dibuka kembali setelah dikeluarkannya Pakto 88. Selain itu, kepada bank-bank asing lama dan yang baru masuk pun diijinkan membuka cabangnya di enam kota. Bahkan bentuk patungan antar bank asing dengan bank swasta nasional diijinkan. Dengan demikian, secara terang-terangan monopoli dana BUMN oleh bank-bank milik negara dihapuskan, bahkan, beberapa bank kemudian menjadi bank devisa karena persyaratan untuk mendapat predikat itu dilonggarkan. Dengan berbagai kemudahan Pakto 88, meledaklah jumlah bank di Indonesia sehingga reserve requirement bank lokal dari 15% menjadi 2%.

Kebijakan Pakto tersebut menyebabkan peningkatan uang yang beredar di pasar. Pakto 88 yang memberikan kemudahan untuk mendirikan bank swasta baru, memberikan izin bagi perusahaan asing untuk beroperasi di luar Jakarta, memberikan kemudahan bagi bank sehat untuk ekspansi (dengan cara memberikan kredit). Dengan kata lain, kebijakan Pakto 1988 merupakan kebijakan agresif untuk ekspansi.

Akibat berbagai kemudahan yang diakomodir melalui lahirnya Pakto 88, maka jumlah bank komersial naik 50 persen dari 111 bank pada Maret 1989 menjadi 176 bank pada Maret 1991. Banyaknya jumlah bank membuat kompetisi pencarian tenaga kerja, mobilisasi dana deposito dan tabungan juga semakin kompetitif.

Perusahaan yang diberikan kredit pun memiliki kesempatan untuk berkembang secara agresif. Pertumbuhan agresif perusahaan perusahaan di Indonesia menyebabkan tingginya pertumbuhan ekonomi Indonesia setelah tahun 1988.

Penyebabnya, walaupun uang yang beredar di masyarakat tinggi, namun sebagian besar digunakan untuk perusahaan.

Tingkat inflasi pada tahun-tahun tersebut memang dapat dikatakan relatif lebih terkendali dibandingkan tingkat inflasi yang terjadi pada tahun - tahun sebelumnya. Hal tersebut menandakan bahwa perusahaanlah yang memutar roda perekonomian. Selain itu, pertimbangan pemerintah mengeluarkan Pakto 88 adalah bahwa pada tahun 1988 dijadikan tahun untuk ekspansi dan tahun 1991 – 1994 diproyeksikan untuk menguatkan perbankan Indonesia.

Hanya dalam kurun waktu sekitar 10 tahun, yaitu sekitar tahun 1997 – 1998, efek buruk yang dikhawatirkanpun mulai muncul. Akibat kebijakan yang terlalu bebas tersebut justru menyebabkan banyak pihak yang dirugikan karena tidak profesionalnya bank (terutama dalam memberikan pinjaman kredit) sehingga mengesampingkan berbagai parameter dan ketentuan – ketentuan untuk menjaga dan melindungi bank dari segala bentuk risikonya, atau yang kemudian dikenal dengan prinsip kehati-hatian bank (*Prudential banking*) sehingga Pakto 88 kemudian “ditambal-sulam” dengan berbagai peraturan perbankan lain yang muncul sesudahnya. Itulah kata yang dirasa paling tepat tentang kebijakan sektor perbankan Indonesia pada masa-masa itu. Likuidasi 16 bank pada 1 November 1997, misalnya, jelas bertolak belakang dengan Paket Kebijakan 27 Oktober 1988 (Pakto 88) yang memudahkan siapa saja membuka bank di Indonesia.

Pengalaman berharga inilah yang juga mendasari penulisan tesis ini yaitu bagaimana berbagai kebijakan Pemerintah harus bersinergi dengan aspek hukum dan perbankan itu sendiri untuk melindungi dunia perbankan itu sendiri dari berbagai risiko bahkan yang juga dapat berpotensi mempengaruhi stabilitas suatu negara. Selain merumuskan dan menetapkan berbagai peraturan dan kebijakan yang tepat dan bersinergi antara aspek hukum dan operasional perbankan, dibutuhkan juga adanya sistem pengawasan yang ketat dan efektif, evaluasi periodik dan penerapan sistem *punish and rewards* yang jelas dan tegas serta tetap memperhatikan ritme perkembangan hukum yang terjadi di berbagai belahan dunia.

Begitu strategis dan besarnya peranan dunia perbankan dalam kehidupan seluruh manusia, negara dan bahkan dunia menjadikannya sebagai lembaga yang

sangat “seksi” dan bersinggungan dengan banyak kepentingan sehingga sistem regulasi, evaluasi, pengawasan dan penerapan prinsip kehati-hatian dalam operasional perbankan. Selain itu, uang yang menjadi obyek utama dalam dunia perbankan dengan berbagai perkembangannya ternyata tidak hanya digunakan dalam berbagai kegiatan dan transaksi yang halal atau legal saja namun sudah semakin marak digunakan sebagai media dan tujuan tindakan kejahatan dan transaksi haram atau yang melanggar hukum.

Perjalanan sejarah perbankan di Indonesia sebagaimana dipaparkan di atas juga mensyaratkan bahwa Bank dalam menjalankan kegiatan usahanya harus memelihara tingkat kesehatan bank dengan melaksanakan dan memegang teguh prinsip *prudential banking* (prinsip kehati-hatian).

Prinsip *prudential banking* sangat diperlukan dalam pengelolaan suatu bank, karena bank merupakan salah satu unit usaha yang berbeda sebab suatu bank dalam menjalankan kegiatan usahanya selain menggunakan modal sendiri dan dana pihak ketiga, bank juga menggunakan dana yang berasal dari masyarakat.

Sebenarnya tidak terdapat peraturan perundang-undangan khusus dan aturan yang baku mengenai prinsip *prudential banking* atau prinsip kehati-hatian, tetapi prinsip-prinsip tersebut tersebar dalam beberapa pasal dalam Undang-Undang Perbankan. Mengingat bahwa prinsip kehati-hatian digunakan untuk menunjang keberhasilan bank dalam menjaga tingkat kesehatan bank yang dapat dilihat dari berbagai aspek.

Oleh karena sektor perbankan memegang peranan yang sangat vital yang dapat berpengaruh dalam suatu sistem perekonomian dan politik suatu negara, suatu wilayah regional bahkan dunia maka berbagai regulasi dan ketentuan yang ketat untuk memaksimalkan peranannya sebagai lembaga intermediasi⁹ namun tetap memperhatikan berbagai usaha untuk meminimalisir dan memitigasi risiko – risiko yang dapat menyertai operasional suatu bank dan sistem perbankan.

⁹ Lembaga Keuangan Bank memiliki fungsi intermediasi yaitu menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali ke masyarakat dalam bentuk kredit, pinjaman dan lain sebagainya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat itu sendiri. Hal ini sesuai dengan yang tercantum dalam UU No.7 Tahun 1992 Pasal 1 Ayat 1 tentang Perbankan.

Perkembangan pola pikir manusia di segala bidang baik hukum, politik, sosial budaya dan ekonomi juga tidak dapat dipungkiri menimbulkan berbagai risiko dan ancaman terhadap tindakan kejahatan.

Secara khusus, para pelaku kejahatan khususnya dalam penggelapan uang, transaksi terlarang, korupsi bahkan terorisme dan perdagangan obat-obatan terlarang acapkali melakukan kegiatan *Money laundering* karena dianggap sebagai upaya yang paling efektif melindungi proses dan hasil kejahatannya melalui bentuk investasi dan memanfaatkan jasa perbankan.

Untuk mencegah semakin berkembangnya kejahatan yang dapat bersembunyi melalui *Money laundering* itulah maka bank dituntut memiliki prinsip kehati-hatian dalam melaksanakan operasionalnya dikarenakan Bank adalah salah satu lembaga keuangan mempunyai nilai strategis dalam kehidupan perekonomian Negara bahkan dapat berdampak pula kepada tatanan hukum, politik dan stabilitas suatu negara.

Salah satu upaya efektif yang dapat dilakukan oleh dunia perbankan dalam melakukan pencegahan dan upaya pemberantasan terhadap tindak pidana pencucian uang adalah dengan menerapkan Prinsip *Customer due diligence* atau yang dulu dikenal dengan istilah Prinsip *Know your customer* (KYC) yang secara sederhana dapat diartikan sebagai Prinsip Mengenal Nasabah yang dilakukan oleh pihak Bank sebagai tindakan investigasi awal untuk memitigasi risiko terkait *Money laundering*.

Penerapan prinsip ini dianggap sudah sangat penting dan mendesak untuk dilakukan di seluruh bank dan sistem perbankan di dunia sehingga otoritas perbankan seluruh dunia yang tertuang dalam Konvensi Basel di Swiss telah menepakati bahwa penerapan Prinsip *Customer due diligence* adalah hal yang sangat penting dan harus diterapkan oleh semua negara di dunia.

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dan yang memiliki potensi yang sangat besar dalam bidang perekonomian, hukum dan politik internasional tidak luput dari ancaman *money laundering* yang dapat menyerang dunia perbankan tanah air. Hal ini tidak dapat dinafikkan karena Indonesia juga acapkali memiliki segudang permasalahan hukum terkait kasus-kasus yang

menggunakan perputaran uang dalam kejahatan seperti tindak pidana korupsi, perdagangan obat-obatan terlarang dan bahkan pengembangan jaringan terorisme. Oleh karena itulah, penulisan tesis ini juga berusaha mengangkat penelitian tentang pentingnya penerapan dan pengawasan Prinsip *Customer due diligence* di Indonesia sebagai salah satu implementasi dari Prinsip *Prudential banking* untuk menghindari terjadinya risiko Tindak Pidana Pencucian Uang.

1.2. Identifikasi Masalah

Otoritas Perbankan Internasional sepakat melakukan mitigasi risiko terhadap Bank yang juga terhadap kepentingan Negara yaitu melalui upaya pencegahan *Money laundering* sehingga lahirlah kesepakatan Basel yang juga mensyaratkan perlunya penerapan Prinsip *Customer due diligence* pada sistem perbankan di semua Negara di seluruh Dunia. Dalam penerapan Prinsip *Customer due diligence* di Indonesia, penulis melakukan identifikasi terhadap permasalahan yang dianggap cukup penting dan mendasar, di antaranya sebagai berikut:

1. Bagaimana pemahaman umum tentang kejahatan *money laundering* (Tindak Pidana Pencucian Uang) dan Prinsip *customer due diligence*?
2. Bagaimana keterkaitan antara kejahatan *money laundering* dengan perlunya penerapan prinsip *prudential banking* melalui implementasi prinsip *Customer Due Diligence* sebagai mitigasi risiko perbankan?
3. Bagaimana sistem regulasi dan pengawasan serta sanksi yang efektif terhadap Perbankan agar Prinsip *Customer due diligence* dapat diterapkan secara maksimal untuk mencegah terjadinya kejahatan *money laundering*?

1.3. Tujuan Penelitian

Penulisan tesis ini memiliki berbagai tujuan terkait implementasi Prinsip *Customer due diligence* di Indonesia, diantaranya untuk:

1. Mengetahui hal – hal mendasar tentang berbagai risiko perbankan, upaya mitigasinya dan prinsip dasar *Customer due diligence*.
2. Mengetahui dampak pengawasan dan penerapan Prinsip *Customer due diligence* dan urgensi penerapannya dalam sistem perbankan di Indonesia untuk mencegah terjadinya Tindak Pidana Pencucian Uang.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang tertuang dalam penulisan tesis ini tidak hanya mencoba mengidentifikasi permasalahan dan memiliki beberapa pokok tujuan yang hendak dicapai sebagaimana yang telah dipaparkan di atas namun juga diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap berbagai pemikiran dan perkembangan konsep, teori dan ilmu hukum secara khusus terkait tentang penerapan Prinsip *Customer due diligence* sebagai upaya efektif bagi pemberantasan *money laundering* di Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini juga diharapkan berkontribusi secara praktis dan mungkin juga sebagai bahan masukan bagi para peneliti dan aparat hukum, perbankan, pemilik modal, pelaku usaha dan pemerintah terkait serta memberikan pemahaman dan meningkatkan kesadaran terhadap masyarakat mengenai bahaya tindak pidana pencucian uang dan urgensi penerapan Prinsip *Customer due diligence* dalam seluruh aspek perbankan.

1.5. Kerangka Pemikiran

Sebuah penulisan ilmiah terkait penelitian dalam bidang ilmu hukum mensyaratkan adanya suatu konstruksi pemikiran yang terdiri dari kerangka teoritis dan kerangka konsepsional. Kerangka teoritis merupakan dasar teori penulisan yang menggunakan sebuah teori dasar untuk kemudian dipaparkan sebagai suatu acuan atau ajaran dasar yang mendasari pemikiran sebuah penelitian dan penulisan terkait ilmu hukum secara teoritis sedangkan kerangka konsepsional mengungkapkan beberapa konsep atau pengertian yang dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.¹⁰

1.5.1. Kerangka Teoritis

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian latar belakang, Globalisasi dan kemajuan peradaban di bidang ekonomi sudah tentu akan diikuti dengan perkembangan ilmu hukum. Perkembangan dalam bidang ekonomi khususnya dalam sistem perbankan juga dapat menimbulkan berbagai risiko yang menyertainya, untuk itulah berbagai perangkat hukum baik peraturan dan perundang – undangan lahir sebagai upaya untuk menyelamatkan dunia perbankan.

Selain itu, kejahatan lain yang saat ini merupakan salah satu akibat globalisasi dan modernisasi adalah kejahatan pencucian uang (money laundering) yang dalam prakteknya tidak hanya berimbas kepada dunia perbankan, namun juga kepada perekonomian nasional, penerapan hukum dan bahkan stabilitas suatu negara karena tindak kejahatan ini merupakan efek domino dari tindakan kejahatan lain seperti korupsi, perdagangan obat – obatan terlarang bahkan korupsi yang sistem

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm.7

transaksi dan investasi keuangannya berusaha disamarkan melalui tindakan pencucian uang tersebut.

Jika pemahaman filosofis tentang bahaya *Money laundering* dan pentingnya penerapan Prinsip *Customer due diligence* sudah menjadi paradigma yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat maka penerapan dan penegakan hukum dan berbagai peraturan yang terkait dengan hal itu juga akan semakin mudah dan efektif.

Menurut Eugen Ehrlich, pusat perkembangan gaya tarik hukum tidak terletak pada perundang-undangan maupun pada ilmu hukum, tetapi di dalam masyarakat itu sendiri.¹¹ Konsep ini mengacu kepada distingsi antara hukum positif dengan hukum yang hidup di masyarakat. Hukum positif hanya akan berjalan efektif bila sejalan dengan hukum yang hidup di masyarakat. Oleh sebab itulah, efektif tidaknya berbagai regulasi dan supervisi terkait implementasi berbagai peraturan perundang-undangan tentang pencucian uang dan yang mengatur tentang penerapan prinsip *Customer Due Diligence* di dunia Perbankan tidak hanya didasarkan kepada keras tidaknya sanksi yang diterapkan namun justru sangat dipengaruhi oleh sejauh mana masyarakat telah menghayati seberapa penting dan berdampak peraturan tersebut dalam hidupnya sehari-hari, apakah kepentingannya cukup terakomodir dan apakah prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya sudah menjadi *way of thinking* dan *way of life* dalam suatu masyarakat.

Roscoe Pound memberikan penekanan lebih dalam terhadap hukum yang harus dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan – kebutuhan sosial dan adalah tugas ilmu hukum untuk mengembangkan suatu kerangka dimana kebutuhan –

¹¹ M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, 7th edition (London: Sweet & Maxwell Limited, 2001), hlm.670-672.

kebutuhan sosial dapat diakomodir secara maksimal termasuk dalam hal ini, penerapan dan pengawasan prinsip *Customer due diligence* dalam dunia Perbankan yang mau atau tidak mau, suka atau tidak suka akan bersinggungan langsung dengan masyarakat sebagai “sang *customer*”.¹²

Dalam praktek penerapan Prinsip *Customer due diligence*, Reuter dan Truman dalam teorinya menjelaskan bahwa dalam hal pencegahan pencucian uang, upaya yang paling efektif adalah dengan menerapkan Prinsip *Customer Due Diligence* (Prinsip Mengenal Nasabah) karena prinsip ini merupakan alat yang cukup kuat untuk mewaspadaai gejala – gejala kejahatan perbankan, termasuk pencucian uang karena dengan menerapkan Prinsip *Customer Due Diligence* maka mekanisme detil dari proses transaksi bisa dipantau dan bila terjadi berbagai indikasi yang mengarah kepada penyimpangan atau ketidak-wajaran maka dapat ditindak-lanjuti dengan lebih cepat dan mudah¹³.

Jika dalam tindak kejahatan *money laundering* ternyata dapat mengandung unsur – unsur kejahatan lain yang memiliki dampak besar terhadap sistem perekonomian, hukum dan politik, maka dibutuhkan penanganan yang sangat serius untuk mencegahnya.

Melalui kerangka berpikir ini yang didasarkan pada teori Reuter tersebut di atas, kita mencoba membuat konstruksi pemikiran bahwa penerapan Prinsip *Customer due diligence* dalam sistem Perbankan adalah hal mutlak yang sangat penting sebagai tindakan paling efektif untuk mencegah terjadinya kejahatan pencucian uang. Oleh sebab itu, mengingat dampaknya yang luar biasa maka diperlukan adanya suatu sistem pengawasan dan penindakan yang tegas atas setiap pelanggarannya.

¹² *Ibid.*, hlm.673-675

¹³ Levi & Reuter, “*Money laundering*” dalam *Crime and Justice in Scandinavia* (Chicago Journal Coverage: 1979-2011 (Vols. 1-40), (Chicago: The University of Chicago Press, 2011), hlm.297

1.5.2. Kerangka Konseptual

Untuk mempermudah pemahaman dan mempersempit pembahasan serta menghindari terjadinya pembiasan makna maka diperlukan adanya definisi dari beberapa istilah yang digunakan dalam penulisan ini, diantaranya sebagai berikut:

Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.¹⁴

Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.¹⁵

Pencucian uang atau *Money Laundering* adalah suatu proses atau perbuatan yang bertujuan untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul uang atau harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana yang kemudian diubah menjadi harta kekayaan yang seolah-olah berasal dari kegiatan yang sah dan segala perbuatan yang memenuhi unsur – unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan diatur dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang.¹⁶

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan yang selanjutnya disingkat PPATK adalah lembaga independen yang dibentuk dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang.¹⁷

¹⁴ Indonesia, UU No.10/1998 Pasal 1 Ayat 1 Tentang Perubahan atas UU No.7/1992 Tentang Perbankan

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat 2

¹⁶ Indonesia, UU No.8/2010 Pasal 1 (1) Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat 2

Transaksi adalah seluruh kegiatan yang menimbulkan hal dan / atau kewajiban dan menyebabkan timbulnya hubungan hukum antara dua pihak atau lebih.¹⁸

Transaksi keuangan adalah transaksi untuk melakukan atau menerima penempatan, penyetoran, penarikan, pemindahbukuan, pentransferan, pembayaran, hibah, sumbangan, penitipan, dan / atau penukaran atas sejumlah uang atau tindakan dan / atau kegiatan lain yang berhubungan dengan uang.¹⁹

Transaksi Keuangan Mencurigakan adalah:²⁰

1. Transaksi Keuangan yang menyimpang dari profil, karakteristik, atau kebiasaan pola Transaksi dari Pengguna Jasa yang bersangkutan
2. Transaksi Keuangan oleh Pengguna Jasa yang patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pelaporan Transaksi yang bersangkutan yang wajib dilakukan oleh Pihak Pelapor sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang.
3. Transaksi Keuangan yang dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan Harta Kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana; atau
4. Transaksi Keuangan yang diminta oleh PPATK untuk dilaporkan oleh Pihak Pelapor karena melibatkan Harta Kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana.

Prinsip Mengenal Nasabah atau yang juga dikenal dengan istilah *Know Your Customer* (KYC) atau *Customer due diligence* (CDD) adalah

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat 3

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat 4

²⁰ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat 5

kegiatan berupa investigasi, verifikasi, dan pemantauan yang dilakukan Bank untuk memastikan bahwa transaksi tersebut sesuai dengan profil nasabah.²¹

Nasabah yang dimaksudkan dalam penulisan ini adalah semua pihak yang menggunakan jasa Bank.

Existing Customer adalah Nasabah yang telah menjalani hubungan usaha dengan Bank dan telah memiliki rekening atau produk dan jasa perbankan lainnya.

Walk in Customer (WIC) adalah pengguna jasa Bank yang tidak memiliki rekening pada Bank tersebut, tidak termasuk pihak yang mendapatkan perintah atau penugasan dari Nasabah untuk melakukan transaksi atas kepentingan Nasabah tersebut.²²

1.6. Thesis Statement

Dunia Perbankan dalam suatu negara memiliki peran yang sangat penting dan strategis tidak hanya dalam kegiatan perekonomian namun juga dalam bidang hukum dan politik. Kejahatan Pencucian Uang (*Money laundering*) dalam prakteknya sangat terkait dengan aktivitas dan operasional Perbankan sehingga kejahatan tersebut dapat berimbas kepada tingkat kesehatan dan risiko perbankan sehingga salah satu upaya pencegahan dan penindakannya jsutru harus dimulai dari sistem dan operasional Perbankan itu sendiri sebagaimana yang telah ditegaskan dalam penerapan *Customer due diligence* (CDD) dan sejalan dengan prinsip kehati-hatian Bank (*Prudential banking*).

Selain itu, diperlukan pula adanya regulasi yang efektif dan tegas, evaluasi berkala, koordinasi dan pengawasan maksimal serta *punish and rewards*

²¹ Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum

²² *Ibid.*, Pasal 1 (5)

yang sesuai dari seluruh lembaga yang memiliki otoritas tersebut. Terkait hal tersebut, keseriusan dari seluruh *stakeholder* merupakan hal mutlak. Pemerintah harus serius dalam membuat berbagai kebijakan dan pengawasan, masyarakat harus bekerjasama dengan cara bersedia kooperatif dan informatif dalam memberikan berbagai data dan informasi sebagaimana yang dipersyaratkan oleh Bank dan Penyedia Jasa Keuangan / Lembaga Keuangan serta pihak Perbankan bersungguhsungguh menerapkan peraturan perundang-undangan tersebut.

Oleh sebab itulah, penulisan ini menekankan pada Implementasi dan tidak hanya aplikatif semata karena bermaksud menekankan bahwa semua pihak tidak hanya terfokus kepada penerapan / aplikasi namun harus jauh lebih dalam yaitu dalam bentuk implementasinya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Implementasi merupakan pelaksanaan, penerapan: pertemuan kedua ini bermaksud mencari bentuk tentang hal yang disepakati dulu²³, sedangkan menurut Susilo, implementasi merupakan suatu penerapan ide, konsep, kebijakan atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap²⁴. Sedangkan menurut Oxford Advance Learner Dictionary, Implementasi (*Implement*) adalah: “*to put something into effect*”²⁵ (implementasi sebagai penerapan suatu hal yang memberikan efek atau akibat / dampak). Secara umum, implementasi dapat dikatakan sebagai suatu proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut²⁶. Berdasarkan definisi itulah maka penekanan terhadap berbagai bentuk regulasi dan supervisi terkait penerapan prinsip *Customer Due Diligence* tidak terbatas hanya pada tataran aplikatif semata namun juga hingga sejauh mana prinsip tersebut telah diterapkan dan memiliki dampak / berimplikasi yang secara khusus pada dunia hukum dan perbankan itu sendiri. Inilah yang dimaksud bahwa seluruh

²³Imam Mawardi, “Implementasi Kurikulum: Sebuah Prinsip Dasar”: <http://mawardiumm.blogspot.com/2009/08/implementasi-kurikulum-sebuah-prinsip.html>

²⁴ Muhammad Joko Susilo, “Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan Manajemen Pelaksanaan dan Kesiapan Sekolah Menyongsongnya”, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 174.

²⁵ A.S. Hornby, “*Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*”, 6th Edition, (Oxford: Oxford University Press, 2000), hlm. 595

²⁶“Implementasi/Pelaksanaan”:<http://kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/12/implementasi-dan-monitoring-kebijakan.pdf>

pihak harus masuk ke dalam tataran yang serius dalam penerapan CDD yaitu dalam tataran yang implikatif.

Sebagaimana teori yang dicetuskan oleh Reuter & Truman yang menyatakan bahwa cara yang paling efektif untuk mencegah terjadinya kejahatan *money laundering* adalah dengan mengimplementasikan prinsip *customer due diligence*, maka oleh sebab itu dengan bertitik tolak akan semua argumentasi dan persoalan di ataslah maka tesis ini mencoba untuk memberikan pemaparan dan analisa secara logis ilmiah yang dapat diterima sebagai suatu kaidah ilmu dengan judul :

**“IMPLEMENTASI PRINSIP CUSTOMER DUE DILIGENCE
PADA OPERASIONAL BANK UMUM SEBAGAI UPAYA
PENCEGAHAN KEJAHATAN PENCUCIAN UANG DI
INDONESIA”**

1.7. Metode Penelitian

Penelitian ilmiah bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran ilmiah sebagai pengetahuan yang benar tentang obyek yang diteliti berdasarkan serangkaian metode dan tahapan dalam suatu bidang keahlian (intersubjektif). Setiap penelitian selalu bermula dari rasa ingin tahu (*niewgierigheid*) terhadap suatu permasalahan aktual yang dihadapi namun dalam ilmu hukum, penelitian ilmiah, khususnya penelitian hukum normatif tidak cukup hanya bermodalkan rasa ingin tahu namun juga harus disertai dengan sikap fokus pada permasalahan hukum yang diteliti.

Metode penulisan tesis ini adalah dengan melakukan analisis terhadap berbagai masalah dan hal-hal terkait dengan penerapan Prinsip *Customer Due Diligence* sebagai langkah penting dalam mencegah dan menyelidiki terjadinya Tindak Pidana Pencucian Uang. Dalam penelitian ini juga akan digambarkan betapa pentingnya penerapan Prinsip *Customer due diligence* yang disertai berbagai perangkat hukum. Selanjutnya seluruh masalah dan berbagai kebijakan yang ada dianalisis guna memperoleh gambaran utuh dan menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang akan diteliti.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data-data sekunder atau metode yang mengutamakan penelitian kepustakaan untuk memperoleh bahan pustaka dengan pendekatan kualitatif.²⁷ Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi konsep serta prinsip-prinsip *Customer Due Diligence* yang diimplementasikan di dunia perbankan untuk mencegah terjadinya Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU).

Ilmu hukum normatif berhubungan langsung dengan praktik hukum yang menyangkut dua aspek utama yaitu tentang pembentukan hukum dan penerapan hukum. Dari aspek pembentukan atau yang juga sering disebut penemuan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang oleh undang-undang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkret. Karena itu, pembentukan hukum adalah merupakan proses konkretisasi dan individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dihubungkan dengan peristiwa konkret.²⁸

Metode yuridis normatif yang sering juga disebut sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu merupakan suatu penelitian yang mengacu pada analisis hukum baik dalam arti *law as it is written in the book*, maupun dalam arti *law as it is decided by judge through judicial process*.²⁹

Digunakannya pendekatan yuridis normatif karena masalah terkait berbagai kebijakan dan peraturan yang akan diteliti cukup aktual dan terjadi sangat dekat dengan kehidupan masyarakat kita dan fokus penelitian akan berkisar kejahatan pencucian uang atau Tindak Pidana Pencucian Uang serta mengenai berbagai perangkat hukum dan aturan serta penerapan Prinsip *Customer due diligence* dalam dunia perbankan sebagai upaya pencegahan yang paling efektif, sehingga dapat dijadikan masukan bagi pengembangan hukum perbankan khususnya yang terkait dengan aspek hukum mengenal nasabah dan juga tentunya sebagai upaya pencegahan tindakan pencucian uang yang menjadi fokus utama penulisan ini.

Metode berpikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode

²⁷ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm.13-14

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm.147

²⁹ Ronald Dworking, *Legal Research*, (Daedalus: 1973), hlm.250

berpikir Induktif yaitu dengan mencoba memaparkan berbagai kebijakan dan peraturan perundangan termasuk berbagai konvensi internasional serta hasil wawancara yang terkait dengan permasalahan yang dibahas untuk kemudian ditarik sebuah kesimpulan khusus, sebagaimana yang telah dipaparkan dalam Thesis Statement, yaitu bahwa Implementasi Prinsip *Customer Due Diligence* merupakan metode yang paling efektif untuk diterapkan di dunia perbankan dalam mencegah terjadinya Tindak Pidana Pencucian Uang³⁰.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan bahan-bahan sebagai data sekunder, dengan cara menelaah bahan bacaan yang ada hubungannya dengan permasalahan yang hendak dibahas serta sebagai tambahan untuk memperkuat argumentasi dan analisa maka dilakukan juga sebuah interview untuk mengumpulkan beberapa data dengan cara melakukan suatu wawancara langsung dengan informan yang dianggap memiliki kemampuan menjawab berbagai hal dipercaya dapat membantu penulis dalam menyelesaikan disain penelitian ini dengan menambahkan beberapa informasi terkait penerapan prinsip CDD pada operasional Perbankan. Wawancara tersebut dilakukan terhadap Narasumber: X, seorang *Frontliner Supervisor* pada Bank X, sebuah Bank Swasta Multi Nasional yang berlokasi di Jakarta pada medio Maret – Mei 2012.

Sebuah penelitian hukum normatif yang merupakan penelitian yang menggunakan data sekunder memiliki sumber bahan yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.³¹ Bahan – bahan penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier diantaranya sebagai berikut:³²

1. Sumber bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari peraturan perundang-undangan, yaitu Undang–Undang No. 7 Tahun 1992 tentang perbankan

³⁰ Sedarmayanti dan Syarifudin Hidayat, *Metodologi Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm.23

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986), hlm.50

³² Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, hlm.52

sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang No. 10 Tahun 1998, Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum, dan juga berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil penelitian, wawancara, jurnal / makalah-makalah, dan lain sebagainya.
3. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti misalnya kamus, ensiklopedia, dan seterusnya.

1.8. Sistematika Penulisan

Tesis ini berjudul: **IMPLEMENTASI PRINSIP CUSTOMER DUE DILIGENCE PADA OPERASIONAL BANK UMUM SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN KEJAHATAN PENCUCIAN UANG DI INDONESIA.** Penulisan tesis ini terdiri dari 5 (lima) bagian utama yang secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Merupakan Bagian yang memaparkan tentang latar belakang permasalahan yang akan dibahas, identifikasi permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis.

BAB II: CUSTOMER DUE DILIGENCE SEBAGAI REALISASI PRINSIP PRUDENTIAL BANKING

Bab ini akan membahas tentang konsep dan pemahaman tentang Bank dan Perbankan itu sendiri, manajemen risiko perbankan, berbagai risiko yang dapat mempengaruhi tingkat kesehatan suatu Bank, prinsip *Prudential banking* serta pemahaman umum tentang prinsip *Customer due diligence* serta berbagai usaha penerapannya.

Bab III: KOMITMEN INTERNASIONAL TERKAIT PEMBERANTASAN MONEY LAUNDERING

Membahas mengenai sejarah dan pengertian dasar tentang kejahatan pencucian uang (*Money Laundering*), berbagai tahapan prosesnya serta perangkat hukum terkait upaya pencegahan dan penindakannya. Berbagai Konvensi dan Rekomendasi Internasional terkait Perang terhadap kejahatan pencucian uang mensyaratkan berbagai hal penting yang wajib diimplementasikan oleh setiap negara, diantaranya Prinsip *Customer due diligence* dalam Sistem Perbankan serta usaha Indonesia untuk memenuhi berbagai rekomendasi tersebut melalui UU No.8/2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Bab IV: URGENSI IMPLEMENTASI PRINSIP CUSTOMER DUE DILIGENCE SEBAGAI LANGKAH EFEKTIF PENCEGAHAN MONEY LAUNDERING

Bagian ini akan membahas tentang adanya paradigma baru dalam pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang semakin mengefektifkan upaya pencegahan dan penindakannya serta membahas tentang keterkaitan erat antara penerapan prinsip *Customer due diligence* secara maksimal di dunia perbankan sebagai upaya efektif dalam pencegahan terjadinya berbagai praktek *money laundering* khususnya dalam tahap *Placement* sebagai tahap inisiasi dan cikal bakal

berkembangnya suatu praktek Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana teori yang telah dicetuskan oleh Reuter yang justru saat ini belum mendapatkan perhatian yang cukup serius oleh Pemerintah dan para pelaku Perbankan.

Pembahasan terkait penerapan prinsip *Customer Due Diligence* dalam operasional Perbankan di Indonesia akan difokuskan dan dibatasi terhadap uji tuntas nasabah perseorangan baik dari awal menjadi nasabah hingga pengawasan terhadap adanya transaksi keuangan yang mencurigakan.

Selain itu dibahas juga mengenai penerapan sistem regulasi, evaluasi dan supervisi terkait pelaksanaan CDD yang diperkuat dengan hasil wawancara terkait implementasi CDD pada suatu Bank Swasta. Bab ini juga akan membahas berbagai solusi terkait efektifisasi dan optimalisasi peran Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan Bank Indonesia (BI) dalam regulasi, evaluasi, pelaporan, koordinasi dan pengawasan penerapan *Customer Due Diligence* pada operasional seluruh Bank di Indonesia serta perlunya revisi Undang-Undang Perbankan agar peran dan sinergitas BI dan PPATK dalam upaya pemberantasan TPPU melalui implementasi prinsip CDD semakin jelas dan efektif.

BAB V: KESIMPULAN dan SARAN

Bagian ini merupakan bagian yang memuat Kesimpulan dan Saran. Pada bagian ini, Penulis akan memberikan kesimpulan atas hasil penelitian yang tertuang dalam penulisan tesis ini serta memberikan beberapa saran ataupun rekomendasi terkait topik dan permasalahan yang dibahas pada penelitian ini.

BAB II

CUSTOMER DUE DILIGENCE SEBAGAI REALISASI PRINSIP PRUDENTIAL BANKING

2.1. Pengertian dan Fungsi Bank

Dunia Perbankan mengalami sejarah yang cukup panjang dalam peradaban manusia, bahkan seperti telah dibahas sebelumnya bahwa sejarah perbankan dimulai sejak zaman Babylonia, sehingga kita bisa berkata bahwa Bank yang ada dan kita temukan pada masa kini merupakan penyempurnaan pada mulanya kegiatan perbankan dimulai dari jasa penukaran uang, sehingga dalam sejarah perbankan arti bank di kenal sebagai meja tempat menukarkan uang, dimana kegiatan penukaran uang tersebut sekarang dikenal dengan pedagang valuta asing (*money changer*).

Dalam perkembangan selanjutnya kegiatan perbankan berkembang lagi menjadi tempat penitipan uang, yang kini di kenal dengan kegiatan simpanan (tabungan). Kegiatan perbankan bertambah lagi sebagai tempat peminjaman uang. Kegiatan perbankan terus berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat, dimana bank tidak lagi sekedar sebagai tempat menukar uang atau tempat menyimpan dan meminjam uang. Hingga akhirnya keberadaan bank sangat mempengaruhi perkembangan ekonomi masyarakat, hingga tingkat negara, dan bahkan sampai tingkat internasional.

Sektor perbankan memiliki peran yang sangat vital, antara lain sebagai pengatur urat nadi perekonomian nasional.³³ Lancarnya aliran uang sangat diperlukan untuk mendukung kegiatan ekonomi. Dengan demikian, kondisi sektor

³³ Sebagai salah satu sub-sistem industri jasa keuangan, industri perbankan sering dianggap sebagai jantungnya dan motor penggerak perekonomian suatu negara. Dalam kaitan ini Lovett mengatakan : *"bank and financial institutions collect money and deposits from all elements of society and invest these funds in loans, securities and various other productive assets"*. Lih: William A Lovett, 1997, *Banking and Financial Institutions Law* , Westpublishing Co., USA, hal.1.

perbankan yang sehat dan kuat penting menjadi sasaran akhir dari kebijakan disektor perbankan. Peran sektor perbankan dalam pembangunan juga dapat dilihat pada fungsinya sebagai alat transmisi kebijakan moneter. Disamping itu, perbankan merupakan alat yang sangat vital dalam menyelenggarakan transaksi pembayaran, baik nasional maupun internasional. Mengingat pentingnya fungsi ini, maka upaya menjaga kepercayaan masyarakat³⁴ terhadap perbankan menjadi bagian yang sangat penting untuk dilakukan.

Di Indonesia sendiri, sejarah perbankan dimulai dengan masuknya penjajah belanda melalui VOC. Bank-bank yang pernah ada pada waktu ini antara lain: De Javasche NV, De Post Paar Bank, De Algemevolks Crediet Bank, NederlandHandles Maatscappij (NHM), Nationale Handle Bank, De Escompto Bank NV, Sedangkan bank-bank yang didirikan dan dimiliki warga pribumi, Cina, Jepang, dan Eropa lainnya diantaranya adalah: Bank Nasional Indonesia, Bank Abuan Saudagar, NV Bank Boemi, The Charteredbank of India, The Yokohama Species Bank, The Matsui Bank, The Bank of China, Batavia Bank.

Setelah mengetahui sekilas tentang sejarah bank sebagaimana dipaparkan di atas, mari kita mencoba mencari beberapa pemahaman tentang istilah “Bank” itu sendiri. A.Abdurrachman dalam *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan dan Perdagangan* menjelaskan bahwa Bank merupakan suatu jenis lembaga keuangan yang melaksanakan berbagai macam jasa, seperti memberikan pinjaman, mengedarkan mata uan, pengawasan terhadap mata uang, bertindak sebagai tempat penyimpanan benda-benda berharga, membiayai usaha perusahaan-perusahaan, dan lain-lain.

Hampir semua orang memahami pengertian / definisi dari “Bank” secara umum karena kata tersebut sangat akrab di telinga sebagian besar orang dalam kehidupannya sehari-hari, khususnya masyarakat di perkotaan. Dalam hal ini, saya rasa kita semua sepakat bahwa arti pendek dari bank adalah tempat menyimpan uang atau menabung, dan juga tempat untuk meminjam uang.

³⁴ “Industri perbankan merupakan suatu industri yang sangat bertumpu pada kepercayaan (fiduciary) masyarakat yang memiliki uang untuk disimpan. Kepercayaan masyarakat bagi industri perbankan adalah segalanya. Hikmahanto Juwana, 1998, “ *Lih: Analisa Ekonomi atas Hukum Perbankan* ”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi Nomor 1-3 Tahun XXVIII Januari – Juni 1998, hal.86

Secara etimologis, asal dari kata bank adalah dari bahasa Italia yaitu *Banca* yang berarti tempat penukaran uang. Secara umum pengertian bank adalah sebuah lembaga intermediasi keuangan yang umumnya didirikan dengan kewenangan untuk menerima simpanan uang, meminjamkan uang, dan menerbitkan promes atau yang dikenal sebagai *banknote*.

Dalam perkembangannya, Bank kemudian dapat diartikan semakin luas dan beragam, berikut diantaranya:

The United States Supreme Court (*Austen*) 1899:

"A bank is an institution, usually incorporated with power to issue its promissory notes intended to circulate as money (known as bank notes); or to receive the money of others on general deposit, to form a joint fund that shall be used by the institution, for its own benefit, for one or more of the purposes of making temporary loans and discounts; of dealing in notes, foreign and domestic bills of exchange, coin, bullion, credits, and the remission of money; or with both these powers, and with the privileges, in addition to these basic powers, of receiving special deposits and making collections for the holders of negotiable paper, if the institution sees fit to engage in such business."

In the case of *Joachimson*, 1921, Justice Atkin:

"The bank undertakes to receive money and to collect bills for its customer's account. The proceeds so received are not to be held in trust for the customer, but the bank borrows the proceeds and undertakes to repay them. The promise to repay is to repay at the branch of the bank where the account is kept, and during banking hours. It includes a promise to repay any part of the amount due against the written order of the customer addressed to the bank at the branch..... Bankers never do make a payment to a customer in respect of a current account except upon demand."

In *United Dominions* (1966), Lord Denning:

"An establishment for the custody of money received from, or on behalf of, its customers. Its essential duty is to pay their drafts on it: its profits arise from the use of money left unemployed by them."

In Canada, Justice Richards of the Manitoba Court of Appeal (1949) tried his hand at listing the business of a bank as being:

- *Receiving money on deposit from its customers;*
- *Paying a customer's cheques or drafts on it to the amount on deposit by such customers, and holding Dominion Government and bank notes and coin for such purpose;*
- *Paying interest by agreement on deposits;*
- *Discounting commercial paper for its customers;*
- *Dealing in exchange and in gold and silver coin and bullion;*
- *Collecting notes and drafts deposited;*
- *Arranging credits for itself with banks in other towns, cities and countries;*
- *Selling its drafts or cheques on other banks and banking correspondents;*
- *Issuing letters of credit;*
- *Lending money to its customers on the customers' notes, by way of overdraft (or) on bonds, shares and other securities.*

Definisi dan cakupan kegiatan operasional bank dapat bervariasi antara satu negara dengan negara lain, meskipun demikian, tetap terdapat kesamaan sifat-sifat dasar dari suatu bank, antara lain:

1. Memiliki kewajiban yang harus dibayar setiap saat apabila ditagih.
2. Memiliki harta yang tidak likuid yang penilaiannya tidak mudah serta berjangka waktu yang lama dibandingkan dengan kewajiban yang dimiliki.

Bank sendiri, sebagaimana tertulis dalam UU Perbankan No.10 Tahun 1998 diartikan sebagai berikut:

“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak”.

Masalah aturan dan peraturan yang terkait dengan perbankan di Indonesia diatur dalam Undang–Undang No. 7 Tahun 1992 tentang perbankan sebagaimana telah di ubah dengan Undang – Undang No. 10 Tahun 1998.

Dari pengertian bank menurut Undang-undang Perbankan Nomor 10 Tahun 1998 dapat disimpulkan bahwa usaha Perbankan meliputi tiga kegiatan, yaitu menghimpun dana, menyalurkan dana, dan memberikan jasa bank lainnya. Kegiatan menghimpun dan menyalurkan dana merupakan kegiatan pokok bank sedangkan memberikan jasa bank lainnya hanya kegiatan pendukung.

Kegiatan menghimpun dana (Funding), berupa mengumpulkan dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan giro, tabungan, dan deposito. Biasanya sambil diberikan balas jasa yang menarik seperti, bunga dan hadiah sebagai rangsangan bagi masyarakat agar lebih senang menabung.

Untuk menjalankan fungsinya sebagai penghimpun dana maka bank memiliki beberapa sumber yang secara garis besar ada tiga sumber, yaitu:

1. Dana yang bersumber dari bank sendiri yang berupa setoran modal waktu pendirian.
2. Dana yang berasal dari masyarakat luas yang dikumpulkan melalui usaha perbankan (Dana Pihak Ketiga) seperti usaha Tabungan, Giro dan Deposito
3. Dana yang bersumber dari Lembaga Keuangan yang diperoleh dari pinjaman dana yang berupa Kredit Likuiditas dan Call Money (dana yang sewaktu-waktu dapat ditarik oleh bank yang meminjam)

Kegiatan menyalurkan dana / Kredit (Lending), berupa pemberian pinjaman kepada masyarakat. Bank dalam kegiatannya tidak hanya menyimpan dana

yang diperoleh, akan tetapi untuk pemanfaatannya bank menyalurkan kembali dalam bentuk kredit kepada masyarakat yang memerlukan dana segar untuk usaha. Tentunya dalam pelaksanaan fungsi ini diharapkan bank akan mendapatkan sumber pendapatan berupa bagi hasil atau dalam bentuk pengenaan bunga kredit. Pemberian kredit akan menimbulkan resiko, oleh sebab itu pemberiannya harus benar-benar teliti dan memenuhi persyaratan untuk menghindari banyak kredit yang bermasalah atau macet.

Fungsi Bank sebagai Penghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan serta menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit merupakan fungsi utama dari suatu Bank dan inilah yang disebut sebagai Fungsi Bank sebagai **Lembaga Intermediasi**.

Lembaga keuangan bank dalam fungsinya sebagai *financial intermediary*, perantara pihak-pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak-pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*) dan juga sebagai agen pembayaran memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan ekonomi suatu bangsa.

Bank dapat diartikan secara sederhana sebagai lembaga penyimpanan dan peminjaman uang namun demikian dalam perkembangan dan tuntutan kebutuhan masing-masing Negara, Bank juga dapat memiliki fungsi lain seperti menerbitkan dan mengedarkan mata uang, melakukan pengawasan terhadap mata uang dan lain sebagainya seperti fungsi yang melekat pada Bank Sentral.

Mengenai fungsi Bank dapat dijabarkan secara lebih rinci lagi, terlebih sesuai dengan perkembangan zaman, pola pikir dan kebutuhan masyarakat saat ini. Bank sebagai lembaga perantara keuangan memberikan jasa - jasa keuangan baik kepada pihak yang membutuhkan dana dan pihak yang memiliki dana bank - bank melakukan beberapa fungsi dasar sementara tetap menjalankan kegiatan rutinnya di bidang keuangan.

Fungsi dasar dan bank dapat dilihat dari keterangan berikut. Menurut Dahlan Siamat, Bank memiliki fungsi pokok sebagai berikut:

1. Menyediakan mekanisme dan alat pembayaran yang lebih efisien dalam kegiatan ekonomi.
2. Menciptakan uang.
3. Menghimpun dana dan menyalurkan kepada masyarakat.
4. Menawarkan jasa - jasa keuangan lain.
5. Menyediakan fasilitas untuk perdagangan internasional.
6. Menyediakan pelayanan penyimpanan untuk barang - barang berharga.
7. Menyediakan jasa - jasa pengelolaan dana.

Strategi bank dalam menghimpun dana adalah dengan memberikan penarik bagi nasabahnya berupa balas jasa yang menarik dan menguntungkan. Balas jasa tersebut dapat berupa bunga bagi bank yang berdasarkan prinsip konvensional dan bagi hasil untuk bank yang berdasarkan prinsip syariah. Kemudian penarikan lainnya dapat berupa cendra mata, hadiah, undian, atau balas jasa lainnya, semakin beragam dan menguntungkan balas jasa yang diberikan, maka akan menambah minat masyarakat untuk menyimpan uangnya.

Secara sederhana, kita dapat menyimpulkan mengenai Mekanisme Kerja Bank sebagai berikut:

- Sebagai Lembaga Intermediary maka bank beroperasi dengan mengumpulkan dana dari masyarakat (Funding) melalui berbagai produk simpanan seperti tabungan, deposito, giro dan sumber dana simpanan lainnya untuk kemudian disalurkan kepada masyarakat / usaha (Lending) melalui berbagai jenis kredit / pinjaman (Loan) seperti kredit konsumsi (KPR, KPM, KPSM) dan juga modal kerja (UMKM, Komersil, Korporasi, dll).
- Dalam perkembangan zaman, Bank juga menyediakan berbagai jasa layanan yang tentunya menghasilkan keuntungan tambahan lain yang dikenal dengan istilah *fee based income* atau Pemasukan atas Jasa Layanan lain, sehingga sumber pendanaan Bank tidak hanya berasal dari *Funding* namun juga *Fee Based Income*.

- Dari dana yang disalurkan oleh Bank baik dalam bentuk pinjaman, kredit, dll, Bank akan mendapatkan / memperoleh bunga atas kredit yang dibayarkan oleh para debiturnya sesuai kesepakatan. Namun selain memperoleh hak atas bunga kredit yang harus dibayarkan oleh para debiturnya, Bank juga memiliki kewajiban untuk membayarkan bunga simpanan kepada para nasabah yang telah menempatkan dananya di berbagai produk simpanan yang ada seperti tabungan, deposito, giro, dll.
- Secara sederhana, selisih antara Bunga Kredit yang diperoleh Bank dari para debiturnya dengan Bunga Simpanan yang wajib dibayarkan kepada para nasabahnya merupakan keuntungan dasar suatu Bank.
- Bank juga memiliki sumber usaha dan pendapatan lain dengan menyediakan berbagai jasa perbankan lainnya baik jasa keuangan maupun non keuangan. Pendapatan yang diperoleh bank dari penyelenggaraan jasa-jasa bank disebut sebagai “Fee Based Income”

Berdasarkan Undang – Undang No. 10 Tahun 1998 Pasal 5 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, terdapat dua jenis bank berdasarkan perizinan operasionalnya, yaitu :

1. Bank umum: Bank yang dalam pengumpulan dananya terutama menerima simpanan dalam bentuk giro dan deposito dalam usahanya terutama dalam memberikan kredit jangka pendek.
2. Bank Perkreditan Rakyat: Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Sebagaimana yang sudah ditegaskan pada judul dan batasan pembahasan penulisan pada tesis ini adalah ruang lingkup Bank umum maka fungsi-fungsi Bank yang akan dibahas secara lebih mendalam dalam tesis ini adalah fungsi-fungsi Bank umum.

Dalam operasional dan berbagai kebijakannya, seluruh kegiatan Perbankan di Indonesia diawasi oleh Bank Indonesia, sebagai Bank Sentral. Bank

sentral adalah bank yang memiliki tugas untuk mengatur peredaran uang, mengatur pengerahan dana-dana, mengatur perbankan, mengatur perkreditan, menjaga stabilitas mata uang, mengajukan pencetakan / penambahan mata uang rupiah dan lain sebagainya. Bank sentral hanya ada satu sebagai pusat dari seluruh bank yang ada di Indonesia.

Selain berdasarkan perizinan dan operasionalnya, Bank juga dapat dibedakan menurut pembagian berikut, berdasarkan:

- Aktifitasnya:
 - Bank Devisa
 - Bank Non Devisa
- Kepemilikannya:
 - BUMN
 - Swasta Nasional
 - Campuran
 - Asing
 - BPD
 - Koperasi

Bank Umum sendiri memiliki beberapa fungsi utama, diantaranya:

1. Mengumpulkan dana yang sementara menganggur untuk dipinjamkan kepada pihak lain atau membeli surat-surat berharga (*financial investment*).
2. Mempermudah di dalam lalu lintas pembayaran uang.
3. Menjamin keamanan uang masyarakat yang sementara tidak digunakan, misalnya menghindari risiko hilang, kebakaran dan lain-lain.
4. Menciptakan kredit (*created money deposit*) yaitu dengan cara menciptakan *demand deposit* (deposito yang sewaktu-waktu dapat/boleh diuangkan) dari kelebihan cadangannya (*excess reserves*).

Adanya Bank tentunya memberikan manfaat bagi banyak pihak, manfaat tersebut antara lain:

1. Sebagai model investasi, yang berarti, transaksi derivatif dapat dijadikan sebagai salah satu model berinvestasi. Walaupun pada umumnya merupakan jenis investasi jangka pendek (yield enhancement).
2. Sebagai cara lindung nilai, yang berarti, transaksi derivatif dapat berfungsi sebagai salah satu cara untuk menghilangkan risiko dengan jalan lindung nilai (hedging), atau disebut juga sebagai risk management.
3. Informasi harga, yang berarti, transaksi derivatif dapat berfungsi sebagai sarana mencari atau memberikan informasi tentang harga barang komoditi tertentu dikemudian hari (price discovery).
4. Fungsi spekulatif, yang berarti, transaksi derivatif dapat memberikan kesempatan spekulasi (untung-untungan) terhadap perubahan nilai pasar dari transaksi derivatif itu sendiri.
5. Fungsi manajemen produksi berjalan dengan baik dan efisien, yang berarti, transaksi derivatif dapat memberikan gambaran kepada manajemen produksi sebuah produsen dalam menilai suatu permintaan dan kebutuhan pasar di masa mendatang. Terlepas dari fungsi-fungsi perbankan (bank) yang utama atau turunannya, maka yang perlu diperhatikan untuk dunia perbankan, ialah tujuan secara filosofis dari eksistensi bank di Indonesia. Hal ini sangat jelas tercermin dalam Pasal empat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 yang menjelaskan, "Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak". Meninjau lebih dalam terhadap kegiatan usaha bank, maka bank (perbankan) Indonesia dalam melakukan usahanya harus didasarkan atas asas demokrasi ekonomi yang menggunakan prinsip kehati-hatian. Empat hal ini, jelas tergambar, karena secara filosofis bank memiliki fungsi makro dan mikro terhadap proses pembangunan bangsa.

2.2. Manajemen Risiko Sebagai Upaya Menjaga Kesehatan Perbankan

Bisnis perbankan merupakan bisnis yang penuh resiko, disamping menjanjikan keuntungan yang besar jika dikelola secara baik dan prudent. Dikatakan sebagai bisnis penuh resiko (full risk business) karena aktivitasnya sebagian besar mengandalkan dana titipan masyarakat, baik dalam bentuk tabungan, giro maupun deposito.

Besarnya peran yang diemban oleh sektor perbankan, bukan berarti membuka kran sebebaskan-bebasnya bagi siapa saja untuk mendirikan, mengelola ataupun menjalankan bisnis banknya tanpa didukung atau diback-up dengan aturan perbankan yang baik dan sehat. Pemerintah melalui otoritas keuangan dan perbankan berwenang menetapkan aturan dan bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap jalannya usaha dan aktivitas perbankan.

Oleh karenanya, kebijakan pemerintah disektor perbankan harus diarahkan pada upaya mewujudkan perbankan yang sehat, kuat dan kokoh. Hal ini mengingat kebijakan di bidang perbankan ini tidak lagi semata-mata memegang peranan penting dalam pengembangan infrastruktur keuangan dalam rangka mengatasi kesenjangan antara tabungan dan investasi tetapi juga berperan penting dalam memelihara kestabilan ekonomi makro melalui keterkaitannya dengan efektivitas kebijakan moneter.³⁵

Penerapan manajemen risiko bank oleh Bank Indonesia juga ditetapkan sebagai salah satu komponen penilaian tingkat kesehatan bank, serta sebagai salah satu syarat minimal yang harus dipenuhi bank dalam melaksanakan *Good Corporate Governance* sehingga implementasi semua prinsip terkait manajemen risiko merupakan suatu keharusan bagi seluruh penyelenggara usaha perbankan dari tingkat tertinggi hingga pelaksana di lapangan.

³⁵ Syahril Sabirin, 2001, *Upaya Keluar dari Krisis Ekonomi dan Moneter*, Orasi Ilmiah disampaikan pada acara Wisuda Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat tanggal 29 September 2001 di Padang, hal.5

2.2.1. Risiko-Risiko Perbankan

Risiko dalam konteks perbankan merupakan suatu kejadian potensial, baik yang dapat diperkirakan (*anticipated*) maupun yang tidak dapat diperkirakan (*unanticipated*), yang berdampak negatif terhadap pendapatan dan modal bank. Meskipun manajer bank berusaha untuk menghasilkan keuntungan setinggi-tingginya, secara simultan mereka harus juga memperhatikan adanya kemungkinan risiko yang timbul menyertai keputusan-keputusan manajemen tentang struktur aset dan liabilitasnya. Secara spesifik risiko-risiko yang akan menyebabkan bervariasinya tingkat keuntungan bank meliputi risiko likuiditas, risiko kredit, risiko tingkat bunga dan risiko modal. Bank syariah tidak akan menghadapi risiko tingkat bunga, walaupun dalam lingkungan dimana berlaku *dual banking system* meningkatnya tingkat bunga di pasar konvensional dapat berdampak pada meningkatnya risiko likuiditas sebagai akibat adanya nasabah yang menarik dana dari bank syariah dan berpindah ke bank konvensional. Bank harus memperhatikan dengan serius potensi risiko yang dihadapinya dan mengembangkan sistem untuk mengidentifikasi, mengontrol, dan mengelola risiko-risiko tersebut. Pengembangan budaya manajemen risiko pada bank merupakan bagian yang tak terpisahkan dari tanggung jawab otoritas pengawasan dan regulator³⁶.

Secara umum, risiko-risiko yang dapat menyerang suatu Bank berasal dari dua faktor yaitu risiko yang berasal dari eksternal / luar suatu bank dan yang berasal dari internal / dalam bank tersebut. Dalam operasional suatu Bank, risiko internal umumnya lebih banyak ditemui daripada risiko eksternal. Risiko internal biasanya terkait dengan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) sedangkan risiko

³⁶“Manajemen Risiko Pada Industri Bank (Perbankan)”, <http://rajapresentasi.com/2010/04/manajemen-risiko-pada-industri-bank-perbankan/>

eksternal dapat berupa kebijakan atau regulasi pemerintah, kondisi moneter suatu negara hingga *force majeure*.

Manajemen Resiko dalam operasional bank meliputi identifikasi resiko, pengukuran dan penilaian, dan tujuannya adalah untuk meminimalkan efek negatif resiko terhadap hasil keuangan dan modal bank. Bank wajib membentuk unit organisasi khusus untuk tujuan manajemen resiko³⁷.

Bank Indonesia melalui Peraturan Bank Indonesia No.5/8/PBI Tahun 2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum sebagaimana yang telah diubah oleh Peraturan Bank Indonesia No.11/25/PBI Tahun 2009, Pasal. 4 (1) memaparkan 8 (delapan) bentuk resiko perbankan, yaitu:

1. Risiko Kredit
2. Risiko Pasar
3. Risiko Likuiditas
4. Risiko Operasional
5. Risiko Hukum
6. Risiko Reputasi
7. Risiko Stratejik
8. Risiko Kepatuhan

Pokok – pokok Pengaturan Bank Indonesia mengenai Penerapan Manajemen Risiko Bank di Indonesia tersebut mencakup beberapa hal, diantaranya:

1. Kewajiban seluruh Bank untuk menerapkan *Good Corporate Governance* melalui penerapan Manajemen Risiko yang efektif dan efisien baik untuk Bank secara individu maupun Bank secara konsolidasi dengan anak Perusahaannya.

³⁷ *Ibid.*,

2. Untuk mempermudah integrasi antara Manajemen Risiko dan Tingkat Kesehatan bank, peringkat risiko dikategorikan menjadi 5 peringkat, yaitu 1 (*Low*), 2 (*Low to Moderate*), 3 (*Moderate*), 4 (*Moderate to High*), dan 5 (*High*). Sementara itu, Bagi Bank Umum Syariah, peringkat risiko dikategorikan menjadi 3 peringkat, yaitu 1 (*Low*), 2 (*Moderate*), dan 3 (*High*).
3. Bank wajib memiliki kebijakan dan prosedur secara tertulis untuk mengelola risiko yang melekat pada produk atau aktivitas baru Bank. Yang dimaksud dengan produk atau aktivitas baru Bank adalah suatu produk baru atau aktivitas baru yang memenuhi kriteria sebagai berikut:
 1. Tidak pernah diterbitkan atau dilakukan sebelumnya oleh Bank; atau
 2. Telah diterbitkan atau dilaksanakan sebelumnya oleh Bank namun dilakukan pengembangan yang mengubah atau meningkatkan eksposur Risiko tertentu pada Bank.
4. Bank wajib menyampaikan laporan produk atau aktivitas baru kepada Bank Indonesia yang terdiri dari:
 1. Laporan rencana penerbitan produk atau pelaksanaan aktivitas baru paling lambat 60 hari sebelum penerbitan atau pelaksanaan produk atau aktivitas baru; dan
 2. Laporan realisasi penerbitan produk atau pelaksanaan aktivitas baru paling lambat 7 hari kerja setelah produk atau aktivitas baru dilakukan
 3. Rencana penerbitan produk atau pelaksanaan aktivitas baru yang memenuhi kriteria di atas wajib dicantumkan dalam Rencana Bisnis Bank

5. Bank dilarang menugaskan atau menyetujui pengurus dan/atau pegawai Bank untuk memasarkan produk atau melaksanakan aktivitas yang bukan merupakan produk atau aktivitas Bank dengan menggunakan sarana atau fasilitas Bank. Termasuk sebagai aktivitas Bank adalah jasa keagenan yang dilakukan oleh Bank sesuai ketentuan yang berlaku.

Pada Pasal 4 (2), Bank Indonesia secara jelas dan tegas menyebutkan bahwa Bank Umum Konvensional wajib menerapkan Manajemen Risiko untuk seluruh Risiko sebagaimana tercantum tersebut di atas.

Berbagai Bank menerapkan berbagai metode dan strategi khusus dalam penerapan manajemen risiko, Manajemen sebuah Bank Umum di Indonesia, misalnya, meyakini *Enterprise Risk Management* sebagai pendekatan untuk mengelola semua risiko. Ini memerlukan proses pengelolaan risiko yang proaktif, sistematis dan berdisiplin, yang mencakup semua risiko di semua aktivitas - Risiko Kredit, Risiko Pasar, Risiko Likuiditas dan Risiko Operasional. Risiko lainnya seperti Risiko Reputasi, Risiko Hukum, Risiko Kepatuhan dikelola sebagai bagian dari Risiko Operasional. Budaya *integrated* atau *Enterprise Risk Management* diterapkan dengan tegas di seluruh bagian Bank. Manajemen menggunakan pendekatan pengelolaan risiko menyeluruh berdasarkan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang baik, meliputi strategi risiko yang terdefinisi dengan baik, struktur dewan yang tepat dan komite kerja yang aktif dengan peran, tanggung jawab, wewenang dan jenjang pendelegasian yang jelas. Manajemen risiko ditelaah berdasarkan indikator kinerja utama yang disebarluaskan melalui manual dan dokumentasi kebijakan serta dinilai dan diaudit secara independen.

2.2.2. Parameter Kesehatan Bank

Sebagaimana telah kita sadari bahwa dunia Perbankan memegang peran vital dalam pembangunan sebuah bangsa maka sangat masuk akal jika Bank sangat rentan terhadap berbagai risiko dan sebagai konsekuensi logisnya pula maka risiko serta tingkat kesehatan suatu Bank, bukan tidak mungkin dapat berdampak dan mempengaruhi kondisi serta risiko sistemik³⁸. George Kaufman bahkan pernah menegaskan bahwa industri perbankan jauh berpotensi menularkan risikonya dibandingkan industri lainnya³⁹:

“I identified five reasons that have been cited for more serious contagion in banking than in other industries. In banking, contagion is perceived to (1) occur faster; (2) spread more widely within the industry; (3) result in a larger number of failures; (4) result in larger losses to creditors (depositors) at failed firms; and (5) spread more beyond the banking industry to other sectors, the macroeconomy, and other countries. I concluded that the evidence suggests that, while contagion in banking may be faster, be more likely to spread to a larger percent of the industry, lead to a larger number of failures, and be more likely to spill over beyond banking, losses to depositors at failed institutions--the primary transmitter of systemic risk--are smaller and bank runs--which can increase the risk by increasing the losses --tend to be informational and bank specific. At least marginal depositors are generally able to differentiate solvent from insolvent banks, particularly when they are given the incentive to do so by the fear of suffering

³⁸ Risiko sistemik dapat diartikan sebagai kegagalan sebuah Bank yang dapat menimbulkan dampak pada perekonomian secara menyeluruh

³⁹ George G. Kaufman, “Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation”. Paper presented presentation at a conference on Public Regulation of Depository Institutions, Koc University, Istanbul, Turkey in November 1995, hlm.4

losses. As a result, contrary to folklore, bank contagion on a nationwide scale has not been a common experience and, while large-scale banking failures exacerbate economic downturns, they do not appear to start them”.

Oleh sebab itulah, Pemerintah dalam hal ini Bank Indonesia sebagai Bank Sentral berkewajiban penuh merancang, menetapkan dan mengawasi serta mengevaluasi berbagai hal terkait penerapan dan pelaksanaan prinsip manajemen risiko di seluruh Bank.

Pelaksanaan manajemen risiko oleh suatu Bank juga sangat erat terkait dengan penilaian tingkat kesehatan terhadap Bank tersebut. Sejak Januari 2012, Bank Umum di Indonesia sudah harus menggunakan pedoman penilaian tingkat kesehatan bank yang terbaru berdasarkan Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, yang mewajibkan Bank Umum. Tatacara terbaru tersebut, kita sebut saja sebagai Metode RGEC, yaitu singkatan dari *Risk Profile, Good Corporate Governance, Earning, dan Capital*⁴⁰.

Selain penilaian berdasarkan pendekatan Metode RGEC, Bank Indonesia juga melakukan penilaian tingkat kesehatan Bank berdasarkan pendekatan Metode CAMELS, sebagaimana yang dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia No.6/10/PBI/2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. CAMELS, yaitu: Capital, Asset Quality, Management, Earnings, Liquidity dan Sensitivity merupakan aspek yang saling terkait satu dengan lainnya yang dapat dipaparkan sebagai berikut:

⁴⁰ Budi Hermans, “Penilaian Kesehatan Bank (RGEC): Risk Profile”, *Graha Pena Gunadarma*: <http://pena.gunadarma.ac.id/penilaian-kesehatan-bank-rgec-risk-profile-2/>, 31 Mei 2012

1. **Capital (Permodalan)**, yaitu penilaian kesehatan suatu Bank berdasarkan faktor permodalan yang meliputi komponen-komponen:
 - a. Kemampuan untuk memelihara kebutuhan penambahan modal yang berasal dari keuntungan, rencana permodalan, akses kepada sumber modal serta kinerja keuangan pemegang saham yang kesemuanya untuk mendukung pertumbuhan bisnis Bank tersebut.
 - b. Kemampuan manajemen untuk melakukan proyeksi modal dan kemampuan suatu Bank dalam mengcover risiko yang mungkin terjadi tentunya termasuk kecukupan modalnya.
2. **Asset quality (Kualitas Asset)**, komponen penilaian yang dimaksud meliputi:
 - a. Kualitas aktiva produktif, perkembangan kualitas aktiva produktif bermasalah, konsentrasi eksposur risiko dan eksposur risiko nasabah inti.
 - b. Kecukupan kebijakan dan prosedur, siste, kaji ulang (*review*) internal, sistem dokumentasi dan kinerja penanganan aktiva produktif bermasalah.
3. **Management (Manajemen)**, meliputi penilaian terhadap komponen-komponen:
 - a. Kualitas manajemen umum, penerapan manajemen risiko terutama pemahaman manajemen atas risiko Bank.
 - b. Kepatuhan Bank atau UUS terhadap ketentuan yang berlaku, komitmen kepada Bank Indonesia maupun pihak lain, dan kepatuhan terhadap prinsip syariah termasuk edukasi pada masyarakat, pelaksanaan fungsi sosial.
4. **Earning (Rentabilitas)**, meliputi penilaian terhadap komponen-komponen yang mencakup:
 - a. Kemampuan dalam menghasilkan labam kemampuan laba mendukung ekspansi dan menutup risiko serta tingkat efisiensi.

b. Diversifikasi pendapatan termasuk kemampuan bank untuk mendapatkan *fee based income*, dan diversifikasi penanaman dana, serta penerapan prinsip akuntansi dalam pengakuan pendapatan dan biaya.

5. **Liquidity (Likuiditas)**, meliputi penilaian terhadap komponen-komponen:

- a. Kemampuan memenuhi kewajiban jangka pendek, potensi *maturity mismatch* dan konsentrasi sumber pendanaan.
- b. Kecukupan kebijakan pengelolaan likuiditas, akses kepada sumber pendanaan dan stabilitas pendanaan.

6. **Sensitivity to market risk (Sensitivitas terhadap risiko pasar)**, meliputi penilaian terhadap komponen-komponen:

- a. Kemampuan modal bank mengcover potensi kerugian akibat fluktuasi (*adverse movement*) nilai tukar.
- b. Kecukupan penerapan manajemen risiko pasar.

Pedoman selengkapnya telah disempurnakan dan diatur dalam Surat Edaran (SE) Bank Indonesia No.13/24/DPNP tanggal 25 Oktober 2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum tersebut merupakan petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Bank Indonesia No.13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, yang mewajibkan Bank Umum untuk melakukan penilaian sendiri (*self assessment*) Tingkat Kesehatan Bank dengan menggunakan pendekatan Risiko (*Risk-based Bank Rating / RBBR*) baik secara individual maupun secara konsolidasi.

Penilaian tingkat kesehatan suatu Bank sebagaimana berpedoman terhadap Surat Edaran tersebut berlandaskan kepada prinsip-prinsip umum, diantaranya:

1. Berorientasi Risiko
2. Proporsionalitas

3. Materialitas dan Signifikansi
4. Komprehensif dan Terstruktur

Penilaian Tingkat Kesehatan Bank secara individual mencakup penilaian terhadap faktor-faktor berikut: Profil Risiko, GCG, Rentabilitas, dan Permodalan. Sekarang saya akan mencermati komponen pertama dari penilaian kesehatan bank terbaru dengan metode RGEC, yang mengacu ke Surat Edaran (SE) Bank Indonesia No.13/24/DPNP tanggal 25 Oktober 2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

Penilaian faktor Profil Risiko merupakan penilaian terhadap Risiko inheren dan kualitas penerapan Manajemen Risiko dalam aktivitas operasional Bank. Risiko yang wajib dinilai terdiri atas 8 (delapan) jenis Risiko yaitu Risiko Kredit, Risiko Pasar, Risiko Operasional, Risiko Likuiditas, Risiko Hukum, Risiko Stratejik, Risiko Kepatuhan, dan Risiko Reputasi.

Dalam menilai Profil Risiko, Bank wajib pula memperhatikan cakupan penerapan Manajemen Risiko sebagaimana diatur dalam ketentuan Bank Indonesia mengenai Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum.

Salah satu perbedaan utama metode RGEC dan Metode CAMELS adalah perhitungan profil risiko pada metode RGEC menggunakan dua dimensi penilaian, yaitu (1) Penilaian Risiko Inheren dan (2) Penilaian Kualitas Penerapan Manajemen Risiko⁴¹.

⁴¹ *Ibid.*

2.3. Prinsip *Prudential Banking* Sebagai Upaya Mitigasi Risiko Perbankan

Setelah menyadari bahwa disamping berbagai manfaat yang diperoleh akibat kegiatan / operasional perbankan, kita juga perlu mewaspadaai bahwa terdapat berbagai risiko yang mengintai dan dapat mengancam dalam dunia perbankan baik suatu bank atau beberapa bank bahkan dapat mempengaruhi stabilitas keuangan suatu negara, oleh karena itu diperlukan adanya berbagai tindakan preventif dengan manajemen risiko (*risk management*) untuk memitigasi berbagai kemungkinan terjadinya kerugian / risiko yang dapat menimpa suatu bank.

Risiko-risiko dalam dunia Perbankan harus diwaspadai oleh Bank dengan menerapkan prinsip *Prudential Banking* agar menghindarkan Bank dari berbagai kerugian. Risiko-risiko dalam Perbankan inilah yang menjadi salah satu faktor penting yang harus selalu, bahkan mutlak diperhatikan dan ditaati dalam setiap operasional dan pengawasan Perbankan di seluruh dunia.

Kegagalan dari sebuah bank dapat menimbulkan dampak pada perekonomian secara menyeluruh dan bukan hanya kerugian yang secara langsung dapat dihadapi oleh para nasabah, pegawai dan pemegang saham bank itu saja, hal inilah yang dikenal dengan Risiko Sistemik Perbankan. Oleh sebab itulah, kita setidaknya mulai memahami betapa pentingnya manajemen risiko untuk diterapkan dengan baik dalam pengelolaan dan operasional perbankan sebagai salah satu wujud penerapan prinsip *Prudential Banking*.

Industri perbankan di Indonesia telah mengalami masalah-masalah yang apabila diamati akar penyebabnya (*root causes*) adalah lemah dan tidak diterapkannya tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Hal ini menyebabkan industri perbankan tidak dapat secara berhati-hati (*prudent*) menyerap pertumbuhan risiko kredit dan harga domestik yang cepat berubah. Sementara itu, tidak transparannya praktik dan pengelolaan (*practices and governance*) suatu bank mengakibatkan badan pengawas sulit mendeteksi praktik kecurangan yang dilakukan oleh pengurus dan pejabat bank.⁴²

⁴² Lih: Zulkarnain Sitompul, 2005., *Peran dan Fungsi Bank dalam Sistem Perekonomian*, Jakarta, hlm.1

Bank Indonesia yang memiliki otoritas regulasi dan monitoring seluruh kegiatan / operasional Perbankan di Indonesia juga memiliki tanggung – jawab untuk menciptakan kondisi perekonomian perbankan yang kondusif, oleh karena itulah, Bank Indonesia menetapkan berbagai ketentuan Perbankan yang berpedoman kepada prinsip kehati-hatian (*prudential banking*).⁴³

Bank Indonesia sebagai lembaga regulator ternyata dengan tegas telah mensyaratkan pentingnya penerapan prinsip ini dalam tata kelola Perbankan Indonesia. Secara logis, Bank Indonesia tidak hanya mengeluarkan peraturan mengenai standar, parameter dan penilaian terkait tingkat kesehatan suatu Bank semata, namun juga telah mengatur dan memperinci tentang berbagai manajemen risiko dan upaya mitigasinya serta peraturan yang harus dipenuhi dunia perbankan agar terhindar dari risiko-risiko tersebut. Lebih dari itu, Bank Indonesia juga menunjukkan keseriusannya terhadap upaya menjaga kesehatan perbankan Indonesia agar dapat terhindar dari berbagai risiko melalui berbagai peraturan bahkan Bank Indonesia juga menegaskan pedoman filosofis yang harus mendasari pemikiran dan menjiwai seluruh Bank di negeri ini untuk mematuhi dan menjalankan berbagai upaya mitigasi risiko yaitu Prinsip Kehati-hatian Bank (*Prudential Banking*). Hal ini sebagaimana yang tersirat dalam UU RI No.10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU RI No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan Pasal 29 (2):

“Bank wajib memelihara tingkat kesehatan Bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas asset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian”.

Terciptanya suatu sistem perbankan yang sehat mensyaratkan ditaatinya asas-asas perbankan Indonesia oleh seluruh pelaku perbankan di Indonesia, salah satunya asas Prudential Banking. Atas dasar pemikiran perlunya bank melaksanakan prinsip kehati-hatian dalam mengelola risiko usahanya, Bank Indonesia mengeluarkan sejumlah peraturan perbankan baik dalam bentuk Peraturan Bank

⁴³ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Prenada Kencana, 2007), hlm. 174

Indonesia (PBI) maupun Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) yang mengatur serta memberi pedoman bagi penerapan manajemen risiko bank.

Peraturan-peraturan tentang penerapan manajemen risiko bank telah menetapkan tidak hanya substansi serta struktur kelembagaan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan manajemen risiko bank, tetapi lebih dari itu peraturan-peraturan tersebut juga mengatur perihal tanggung jawab manajemen puncak bank untuk mendorong tumbuhnya budaya risiko di lingkungan internal bank yang dipimpinnya.

Salah satu faktor yang membuat sistem perbankan nasional keropos adalah akibat perilaku para pengelola dan pemilik bank yang cenderung mengeksploitasi keuntungan semata dan atau mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam melakukan kegiatan usahanya. Selain itu harus diakui bahwa faktor lain yang cukup berperan adalah lemahnya pengawasan dari Bank Indonesia sebagai Regulator yang memiliki otoritas penuh untuk pengawasan tersebut⁴⁴.

Keseriusan dunia perbankan untuk menerapkan prinsip kehati-hatian ini bukan hanya menjadi inisiatif Pemerintah Indonesia melalui regulasi Bank Indonesia namun justru telah lebih dulu ditunjukkan oleh Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) sebagai Asosiasi Pengawasan Perbankan Internasional sebagaimana tertuang dalam *Core Principles for Effective Banking Supervision* yang dikeluarkan di Basel – Swiss, September tahun 1997. Salah satu prinsip utama terkait pengawasan perbankan yang diatur dalam BCBS *Core Principles for Effective Banking Supervision* 1997 tersebut adalah: *Prudential Regulations and Requirements* (Persyaratan dan Peraturan terkait Prinsip Kehati-hatian). Terkait prinsip tersebut, terdapat 10 (sepuluh) poin yang dipersyaratkan dan diatur oleh BCBS yaitu mencakup⁴⁵:

1. Pengawas Perbankan harus mengatur secara bijak dan menerapkan prinsip kehati-hatian terkait kecukupan modal. Persyaratan tersebut harus mencerminkan risiko bahwa bank-bank melakukan dan harus

⁴⁴ Susidarto., *Reposisi Pengawasan Bank*, dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0204/26/opini/menu33.htm>

⁴⁵ Basel Committee on Banking Supervision, “Core Principles for Effective Banking Supervision”, Basel, September 1997

menentukan komponen modal, mengingat kemampuan bank yang sangat rentan terimbas dan menyerap kerugian. Secara khusus pula bagi Bank yang aktif secara Internasional, persyaratan tersebut tidak boleh kurang dari yang ditetapkan dalam Basel Accord Modal dan amandemennya.

2. BCBS menekankan bahwa bagian penting dari setiap sistem pengawasan adalah evaluasi kebijakan sebuah bank, praktek dan prosedur yang berkaitan dengan pemberian pinjaman dan membuat investasi dan pengelolaan berkelanjutan dari pinjaman dan portofolio investasi.
3. Lembaga pengawas perbankan harus yakin bahwa bank telah menetapkan dan mematuhi kebijakan yang memadai, praktek dan prosedur untuk mengevaluasi kualitas aset dan kecukupan cadangan kerugian pinjaman dan cadangan kerugian kredit.
4. Lembaga pengawas perbankan harus yakin bahwa bank telah memiliki sistem informasi manajemen yang memungkinkan manajemen untuk mengidentifikasi konsentrasi dalam portofolio dan supervisor harus menetapkan batas kehati-hatian untuk membatasi eksposur bank ke peminjam tunggal atau kelompok peminjam yang terkait.
5. Untuk mencegah penyalahgunaan yang timbul akibat dari pinjaman terhadap pihak terkait, pengawas perbankan harus memiliki prioritas utama sebagai persyaratan bagi bank untuk memberikan pinjaman kepada perusahaan terkait dan individu atas dasar ketentuan pasar yang wajar dan panjang, ekstensi seperti kredit dimonitor secara efektif dan bahwa langkah-langkah lain yang sesuai yang diambil untuk mengendalikan atau mengurangi berbagai risiko.
6. Pengawas perbankan harus yakin bahwa bank telah memiliki kebijakan dan prosedur yang memadai untuk mengidentifikasi, memantau dan mengendalikan risiko negara dan risiko transfer pemberi pinjaman internasional dan kegiatan investasi serta untuk menjaga cadangan yang tepat terhadap risiko tersebut.

7. Pengawas perbankan harus yakin bahwa bank telah memiliki sistem yang secara akurat mengukur, memantau dan mengendalikan risiko pasar secara memadai, pengawas harus memiliki wewenang untuk memaksakan batas tertentu dan atau biaya modal tertentu pada eksposur risiko pasar, jika diperlukan.
8. Pengawas perbankan harus yakin bahwa bank telah ada dalam jalur proses manajemen risiko yang komprehensif (termasuk manajemen yang tepat serta pengawasan senior manajemen yang akurat) untuk mengidentifikasi, mengukur, memantau dan mengendalikan semua risiko material lain dan bila perlu juga untuk menahan modal terhadap risiko ini.
9. Pengawas perbankan harus menentukan bahwa bank telah berada di posisi pengendalian internal yang memadai untuk sifat dan skala bisnis mereka yang mencakup pengaturan yang jelas untuk mendelegasikan wewenang dan tanggung jawab, rekonsiliasi dari berbagai proses-proses, menjaga aset dan audit internal atau eksternal yang sesuai prinsip independensi dan fungsi kepatuhan untuk menguji kepatuhan terhadap kontrol serta hukum yang berlaku.
10. Pengawas perbankan harus menentukan bahwa bank memiliki kebijakan yang memadai, praktek dan prosedur di tempat, termasuk secara ketat menerapkan prinsip “*Know Your Customer / Customer Due Diligence*”, yang mempromosikan standar etika dan profesional yang tinggi di sektor keuangan dan mencegah bank digunakan baik sengaja atau tidak oleh para pelaku kejahatan yang terkait dengan perbankan.

Sebagaimana telah ditegaskan secara rinci dalam *Core Principles for Effective Banking Supervision*, penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*) dalam seluruh kegiatan perbankan merupakan salah satu cara yang penting dan wajib ditaati oleh bank-bank di seluruh dunia untuk menciptakan

perbankan yang sehat, yang pada gilirannya akan berdampak positif terhadap perekonomian secara makro.

Selain itu, implementasi prinsip *prudential banking* juga harus diterapkan secara menyeluruh, sehingga tidak hanya menyangkut masalah pemberian kredit sebagaimana yang difokuskan selama ini oleh para Bankir, tetapi dimulai saat bank tersebut didirikan, penentuan manajemen yang memenuhi uji kecukupan dan kelayakan (*fit and proper test*) yang tidak bersifat seremonial semata termasuk dalam proses pengumpulan dana (*funding*).

2.4. Penerapan Prinsip *Customer Due Diligence* di Indonesia

Sebagai lembaga perantara, pihak yang berkelebihan dana, baik perseorangan, badan usaha, yayasan maupun lembaga pemerintah dapat menyimpan kelebihan dananya di bank dalam bentuk rekening giro, tabungan ataupun deposito berjangka sesuai dengan kebutuhannya. Sementara itu, pihak yang berkekurangan dan membutuhkan dana dapat mengajukan pinjaman atau kredit kepada bank. Kredit tersebut dapat berupa kredit investasi, kredit modal kerja maupun kredit konsumsi. Fungsi intermediasi dapat berjalan dengan baik bila kedua belah pihak percaya terhadap bank. Oleh karena itulah, Bank sering disebut juga sebagai lembaga kepercayaan demikian juga sebaliknya, dengan berbagai risiko yang selalu mengintai dunia perbankan, sudah seharusnya Bank juga menerapkan prinsip kehati-hatian dalam mengenal dan menjalin kerjasama dengan semua pihak yang tentunya akan berdampak kepada tingkat kepercayaan pihak-pihak lainnya, sehingga tercipta sebuah siklus kepercayaan yang berkualitas.

Bank Indonesia telah membuat sistem panduan yang cukup rinci terkait berbagai usaha untuk mempertahankan tingkat kesehatan perbankan di Indonesia melalui sistem pengawasan dan standarisasi sistem manajemen risiko dengan mengamalkan prinsip kehati-hatian dalam berbagai aktifitas maupun operasional perbankan. Secara singkat, dapat kita simpulkan bahwa prinsip *prudential banking*lah yang menjiwai semangat penerapan seluruh manajemen risiko sebagai

upaya memitigasi berbagai risiko perbankan yang mungkin dapat terjadi. Dengan demikian, akan terwujud pula sebuah tatanan dunia perbankan yang sehat dan tentunya berdampak pada sistem perekonomian bangsa.

Bank sebagai lembaga intermediasi, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian terdahulu, memiliki kaitan erat dengan pihak lain yaitu para nasabah (*customer*). Secara umum, sebagaimana yang tercantum dalam UU RI No.10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU RI No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan Pasal 1 (16) Nasabah suatu Bank diartikan sebagai pihak yang menggunakan jasa Bank. Menurut aktifitasnya, Nasabah suatu Bank dikategorikan menjadi 2 (dua) kategori besar, yaitu:

1. Nasabah Penyimpan, yaitu: Nasabah yang menempatkan dananya di Bank dalam bentuk simpanan berdasarkan perjanjian Bank dengan nasabah yang bersangkutan⁴⁶.
2. Nasabah Debitur, adalah: Nasabah yang memperoleh fasilitas kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip Syariah atau yang dipersamakan dengan itu berdasarkan perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan⁴⁷.

Berdasarkan keterkaitan dengan pihak Bank, pembagian Nasabah secara umum dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu: Nasabah Bank (*Bank's Customer*) dan Nasabah Non Bank (*Walk in Customer*). Nasabah Bank yang dimaksud meliputi baik nasabah deposan (*funding*) maupun nasabah kredit (*debitur*) sedangkan *Walk in Customer* bukan merupakan nasabah bank tersebut karena tidak tercatat pada sistem Bank dan tidak memiliki dana yang disimpan dan dipercayakan kepada bank tersebut ataupun fasilitas kredit pada bank tersebut, dalam artian, *Walk in Customer* tidak memiliki ikatan maupun perjanjian khusus dengan pihak Bank dan hanya melakukan transaksi dengan status sebagai non nasabah (lih: Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum Pasal 1 (5)).

⁴⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, Psl.1(17)

⁴⁷ *Ibid.*, Psl.1(18)

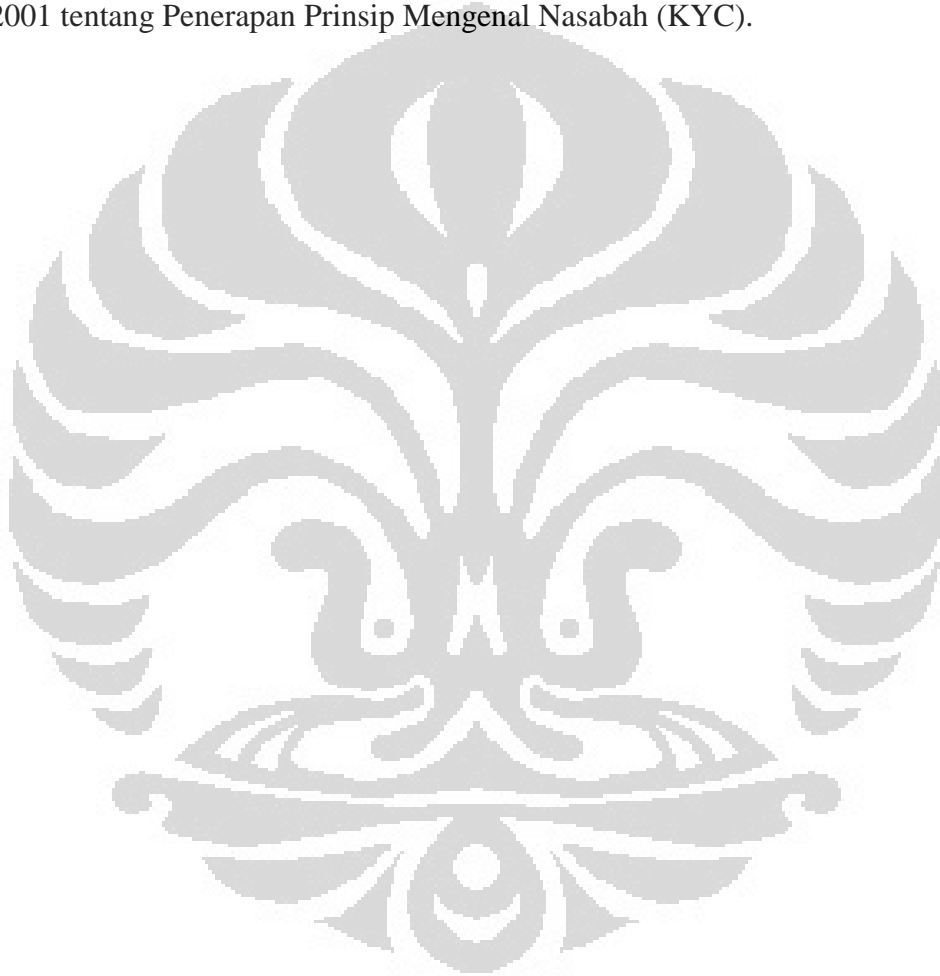
Terkait dengan prinsip *prudential banking*, seluruh Bank juga diwajibkan untuk menerapkan prinsip tersebut tidak hanya dalam lingkup manajerial namun juga terhadap para nasabah sebagai pihak yang tentunya sangat terkait dengan operasional perbankan sehari-harinya. Atas desakan itulah maka dirasa perlu adanya suatu prinsip sebagai pedoman teknis bagi para Bankir untuk menerapkan prinsip kehati-hatian terhadap seluruh nasabahnya.

Di tengah berbagai permasalahan perbankan yang dihadapi di hampir seluruh dunia di akhir tahun 1990-an, maka Basel Committee on Banking Supervision kemudian tidak tinggal diam untuk mempelajari dan menelaah berbagai kemungkinan yang dapat dilakukan untuk memitigasi berbagai risiko bank hingga mereka sampai kepada suatu kesimpulan bahwa selain kecerobohan manajerial perbankan maupun lemahnya regulator dan supervisi terhadap bank, ternyata para nasabahnya memiliki potensi dan andil yang cukup signifikan menyumbangkan berbagai problem dan risiko terhadap dunia perbankan sehingga prinsip *prudential banking* juga sudah seharusnya diterapkan kepada para nasabah bank itu sendiri melalui sebuah sistem *screening* yang dikenal dengan istilah “*Know Your Customer*’(KYC)”. Sebagai konkretisasi, BCBS kemudian menerbitkan pedoman standar yang harus dipatuhi seluruh perbankan di seluruh dunia yang tertuang dalam Basel Committee on Banking Supervision: Customer Due Diligence for Banks, yang diterbitkan pada bulan Oktober tahun 2001.

Secara historis, ternyata lahirnya prinsip KYC tersebut tidak hanya sebagai proses kontemplasi akibat dari terjadinya problematika seputar perbankan dan keuangan saja namun juga akibat maraknya tindak kejahatan pencucian uang (*money laundering*) yang justru semakin menjadi-jadi seiring perkembangan zaman, iptek dan sistem perbankan di seluruh dunia.

Dalam perkembangannya, istilah *Know Your Customer* (KYC) kemudian dikenal juga dengan istilah *Customer Due Diligence* (CDD). Kemungkinan istilah CDD tersebut semakin dikenal luas setelah dicantumkan dalam 40 Rekomendasi Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) – Revisi ke-II pada tahun 2003. Istilah CDD juga dirasa jauh lebih mengena dan mendalam tidak hanya sebagai istilah dalam bidang ekonomi namun juga mengena secara hukum

sebagaimana layaknya terdapat metode hukum dengan istilah Uji Tuntas atau *Due Diligence*. Di Indonesia sendiri, penggunaan istilah *Customer Due Diligence* mulai dikenal sejak diadopsi dalam Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum dimana disebutkan bahwa perlunya penyempurnaan dari prinsip mengenal nasabah pada Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI Tahun 2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (KYC).



BAB III

KOMITMEN INTERNASIONAL TERKAIT PEMBERANTASAN *MONEY LAUNDERING*

3.1. Sejarah dan Perkembangan Kejahatan *Money Laundering*

Kejahatan *Money Laundering* (Pencucian Uang) telah menjadi permasalahan yang menarik untuk diperbincangkan bagi masyarakat dunia di hampir tiga dekade terakhir dan khususnya Dewan Eropa (Council of Europe) yang merupakan organisasi internasional pertama, dalam Rekomendasi Komite para menteri dari tahun 1980 telah mengingatkan masyarakat internasional akan bahaya-bahayanya terhadap demokrasi dan *Rule of Law*. Dalam rekomendasi tersebut juga dinyatakan bahwa transfer dana hasil kejahatan dari negara satu ke negara lainnya dan proses pencucian uang kotor melalui penempatan dalam sistem ekonomi telah meningkatkan permasalahan serius, baik dalam skala nasional maupun internasional. Namun demikian, hampir satu dekade rekomendasi tersebut ternyata tidak berhasil menarik perhatian masyarakat terhadap masalah tersebut. Barulah kemudian setelah meledaknya perdagangan gelap narkoba di sekitar tahun 1980-an, telah menyadarkan masyarakat internasional bahwa *money laundering* telah menjadi sebuah ancaman terhadap seluruh keutuhan sistem keuangan dan pada akhirnya dapat menimbulkan permasalahan serius terhadap stabilitas demokrasi dan *Rule of Law*.

Negara-negara di seluruh dunia kemudian sepakat menetapkan *money Laundering* sebagai salah satu jenis kejahatan yang potensial dalam mengancam berbagai kepentingan baik dalam skala nasional maupun internasional.

Dalam sejarahnya, istilah *money laundering* pertama kali digunakan di Amerika Serikat. Istilah tersebut menunjuk kepada pencucian hak milik mafia, yaitu hasil usaha yang diperoleh secara gelap yang dicampurkan dengan maksud menjadikan seluruh hasil tersebut seolah-olah diperoleh dari sumber usaha yang sah.

Singkatnya, istilah *money laundering* pertama kali digunakan dalam konteks hukum pada sebuah kasus di Amerika Serikat pada tahun 1982. Kasus tersebut menyangkut denda terhadap pencucian uang hasil penjualan kokain Colombia. Dalam perkembangannya, proses yang dilakukan lebih kompleks lagi dan sering menggunakan cara mutakhir sedemikian rupa sehingga seolah-olah uang yang diperoleh benar-benar alami⁴⁸. Sumber lain juga mengatakan bahwa Money laundering sebagai salah satu jenis kejahatan kerah putih (*white collar crime*) sebenarnya sudah ada sejak tahun 1967. Pada saat itu, seorang perompak di laut, Henry Every, dalam perompakannya terakhir merompak kapal Portugis berupa berlian senilai £325.000 Poundsterling. Harta rampokan tersebut kemudian dibagi bersama anak buahnya, dan bagian Henry Every ditanamkan pada transaksi perdagangan berlian dimana ternyata perusahaan berlian tersebut juga merupakan perusahaan pencucian uang milik perompak lain di darat.

Meski *money laundering* baru dikenal dan digunakan dalam istilah hukum namun beberapa referensi mensinyalir bahwa istilah *money laundering* sebenarnya telah dikenal sejak tahun 1920-1930an di Amerika Serikat dimana pada saat itu organisasi kejahatan mafia telah membeli perusahaan-perusahaan pencucian pakaian (*laundry*) sebagai usaha mencuci uang yang dihasilkan dari bisnis ilegal seperti perjudian, prostitusi dan minuman keras⁴⁹. Dalam beberapa catatan sejarah, Al Capone, salah satu mafia besar di Amerika Serikat, pada tahun 1920-an, memulai bisnis Laundromats (tempat cuci otomatis). Bisnis ini dipilih karena menggunakan uang tunai yang mempercepat proses pencucian uang agar uang yang mereka peroleh dari hasil pemerasan, pelacuran, perjudian, dan penyelundupan minuman keras terlihat sebagai uang yang halal. Walau demikian, Al Capone tidak dituntut dan dihukum dengan pidana penjara atas kejahatan tersebut, akan tetapi lebih karena telah melakukan penggelapan pajak. Selain Al Capone, terdapat juga Meyer Lansky, mafia yang menghasilkan uang dari kegiatan perjudian dan menutupi

⁴⁸ United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), *Strengthening Existing International Cooperation in Crime Prevention and Criminal Justice, including Technical Cooperation in Developing Countries, with Special Emphasis on Combating Organized Crime*, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, 1st Session, Vienna, 21-30 April 1992.

⁴⁹ Yunus Husen., *Bunga Rampai Anti Pencucian Uang*, (Bandung: Books Terrace & Library), 2007, hlm.4

bisnis ilegalnya itu dengan mendirikan bisnis hotel, lapangan golf dan perusahaan pengemasan daging. Uang hasil bisnis ilegal ini dikirimkan ke beberapa bank-bank di Swiss yang sangat mengutamakan kerahasiaan nasabah, untuk didepositokan. Deposito ini kemudian diagunkan untuk mendapatkan pinjaman yang dipergunakan untuk membangun bisnis legalnya. Berbeda dengan Al Capone, Meyer Lansky justru terbebas dari tuntutan melakukan penggelapan pajak, tindak pidana termasuk tindak pidana pencucian uang yang dilakukannya.

Money Laundering secara umum dapat didefinisikan sebagai⁵⁰:

“... the process of concealing the existence, illegal source or illegal application of income, and the subsequent disguising of the source of the source that income to make it appear legitimate.”

Dalam United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotic, Drugs and Psycotropic Substances of 1988, istilah *money laundering* diartikan sebagai:

“... the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from any serious (indictable) offence or offences, or from act of participation in such offence or offences, for the purposes of concealing or disguising the illicit of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an offence or offences to evade the legal cinsequences of his action; or the concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from a serious (indictable) offence or offences or from an act of participation in such an offence or offences.”

⁵⁰ *Ibid.*,

Definisi *money laundering* yang dirumuskan oleh *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) adalah proses menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul hasil kejahatan. Proses tersebut untuk kepentingan penghilangan jejak sehingga memungkinkan pelakunya menikmati keuntungan-keuntungan itu dengan tanpa mengungkap sumber perolehan.

Obyek pencucian uang semula hanya uang yang berasal dari perdagangan narkoba saja namun dalam perkembangannya, obyek pencucian uang diperluas meliputi semua uang yang berasal dari berbagai tindak pidana sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang dan berbagai Konvensi Internasional singkatnya obyek dari *money laundering* adalah *dirty money* atau uang haram yang dihasilkan dari tindak kejahatan itu sendiri.

Menurut Sarah N. Welling, uang dapat menjadi *dirty* (haram) setidaknya diakibatkan oleh 2 (dua) penyebab, yaitu: uang tersebut berasal dari kegiatan halal namun tidak dibayarkan pajaknya (pengelakan pajak / *tax evasion*) dan atau uang tersebut memang diperoleh secara haram dari suatu tindak pidana / kejahatan.

Obyek pencucian uang yang semula hanya berupa uang, kemudian hari telah diperluas dan tidak lagi terbatas berupa uang semata namun berupa apa saja yang berasal dari tindak pidana atau yang pajaknya belum dibayar, bahkan dalam perkembangan berikutnya, seluruh bentuk transaksi dalam bentuk apapun, khususnya transaksi keuangan, yang dianggap mencurigakan dapat diduga sebagai obyek pencucian uang.

3.2. Tahap-tahapan Proses *Money Laundering*

Meski terdapat berbagai macam modus operandi pencucian uang, namun pada dasarnya tahapan proses pencucian uang yang ditempuh oleh para pencuci uang (*money launderer*) agar dapat menyamarkan uang hasil kejahatan untuk mencapai tujuannya, yaitu:

1. **Placement** adalah upaya menempatkan dana yang dihasilkan dari suatu kegiatan tindak pidana ke dalam sistem keuangan (*financial system*) terutama ke dalam jasa produk perbankan. Tahapan ini dapat kita sebut juga sebagai tahap inisiasi dan umumnya merupakan tahapan yang paling sulit bagi para pencuci uang. Beberapa bentuk kegiatan yang dianggap termasuk dalam tahap *placement* diantaranya:
 - a. Penempatan dana pada Bank yang umumnya melalui produk *funding* (Simpanan) Bank seperti tabungan dan deposito namun ada juga yang diikuti dengan pengajuan kredit / pembiayaan.
 - b. Menyetorkan uang pada Penyedia Jasa Keuangan (PJK) sebagai pembayaran atas kredit yang telah diajukan sebelumnya untuk mengaburkan *audit trail* (proses audit / penyelidikan).
 - c. Menyelundupkan uang tunai dari suatu negara ke negara lain.
 - d. Membiayai suatu usaha yang seolah-olah sah atau terkait dengan usaha yang sah berupa kredit / pembiayaan, sehingga mengubah kas menjadi kredit / pembiayaan.
 - e. Membeli barang-barang berharga yang bernilai tinggi untuk keperluan pribadi, membelikan hadiah yang bernilai mahal sebagai penghargaan / hadiah kepada pihak lain yang pembayarannya biasa dilakukan melalui Penyedia Jasa Keuangan (PJK).

2. **Layering** adalah proses memindahkan hasil tindak pidana dari sumbernya yaitu tindak pidananya melalui beberapa tahap transaksi keuangan untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul dana. Dalam kegiatan ini terdapat proses pemindahan dana dari beberapa rekening atau lokasi tertentu sebagai hasil *placement* ke beberapa tempat lain melalui serangkaian transaksi yang kompleks dan didesain untuk

menyamarkan dan menghilangkan jejak asal-usul / sumber dana tersebut sehingga tidak terlacak lagi oleh otoritas penegak hukum. Beberapa kegiatan dari tahapan ini diantaranya:

- a. Transfer dana dari satu bank lain dan atau antar wilayah dan negara.
 - b. Penggunaan simpanan tunai sebagai agunan untuk mendukung transaksi yang sah.
 - c. Memindahkan uang tunai lintas batas negara melalui jaringan kegiatan usaha yang sah.
3. **Integration**, adalah upaya menggunakan harta kekayaan yang telah tampak sah, baik untuk dinikmati langsung, diinvestasikan ke dalam berbagai bentuk kekayaan material maupun keuangan, dipergunakan untuk membiayai kegiatan bisnis yang sah dan halal (*legal business*), ataupun untuk membiayai kembali kegiatan tindak pidana. Dalam melakukan pencucian uang, pelaku tidak terlalu mempertimbangkan hasil yang akan diperoleh, dan besarnya biaya yang harus dikeluarkan, karena tujuan utamanya adalah untuk menyamarkan atau menghilangkan asal-usul uang sehingga hasil akhirnya dapat dinikmati atau digunakan secara aman.

Modus operandi pencucian uang dari waktu ke waktu semakin kompleks dengan menggunakan teknologi dan rekayasa keuangan yang cukup rumit. Hal itu terjadi baik pada tahap *placement*, *layering*, maupun *integration*, sehingga penanganannya pun menjadi semakin sulit dan membutuhkan peningkatan kemampuan (*Capacity Building*) secara sistematis dan berkesinambungan dan pemilihan modus operandi umumnya tergantung dari kebutuhan para pelaku tindak pidana⁵¹.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 252-253

3.3. *Money Laundering sebagai International Organized Crime*

Kegiatan pencucian uang mempunyai dampak yang serius terhadap stabilitas sistem keuangan maupun perekonomian secara keseluruhan. Tindak pidana pencucian uang merupakan tindak pidana multi-dimensi dan bersifat transnasional yang seringkali melibatkan jumlah uang yang cukup besar.

Tindak pidana pencucian uang termasuk kedalam tindak pidana lintas negara yang teroganisir (*transnational organized crime*). Pada tataran internasional, upaya melawan kegiatan pencucian uang ini dilakukan dengan membentuk satuan tugas yang disebut The Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering oleh Kelompok 7 Negara (G-7), dalam G-7 Summit di Perancis pada bulan Juli 1989. FATF saat ini beranggotakan 29 negara/teritorial, serta 2 organisasi regional yaitu *The European Commission* dan *the Gulf Cooperation Council* yang mewakili pusat-pusat keuangan utama di Amerika, Eropa, dan Asia. Untuk wilayah Asia Pasifik terdapat the Asia Pacific Group on Money Laundering (APG) yaitu badan kerjasama internasional dalam pengembangan anti money laundering regime yang didirikan pada tahun 1997, dan Indonesia telah menjadi anggota sejak tahun 2000.

Dalam perkembangannya, tindak pidana pencucian uang semakin kompleks, melintasi batas-batas yurisdiksi, dan menggunakan modus yang semakin variatif, memanfaatkan lembaga di luar sistem keuangan, bahkan telah merambah ke berbagai sektor. Dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang perlu dilakukan kerja sama regional dan internasional melalui forum bilateral atau multilateral agar intensitas tindak pidana yang menghasilkan atau melibatkan harta kekayaan yang jumlahnya besar dapat diminimalisasi. Untuk mengantisipasi hal itu, *Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering* telah mengeluarkan standar internasional yang menjadi ukuran bagi setiap negara/jurisdiksi dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana pendanaan terorisme yang dikenal dengan *Revised 40 Recommendations* dan *9 Special Recommendations (Revised 40+9) FATF*, antara lain mengenai perluasan

Pihak Pelapor (*Reporting Parties*) yang mencakup pedagang permata dan perhiasan/logam mulia dan pedagang kendaraan bermotor.

Kesepakatan-kesepakatan internasionalpun dirasa sangat perlu untuk semakin rutin dilakukan sebagai upaya pembentukan suatu rezim anti pencucian uang. Negara-negara di seluruh dunia harus mengkriminalisasi pencucian uang berdasarkan Konvensi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Perdagangan Gelap Narkotika dan Psikotropika, tahun 1988 (Konvensi Vienna), dan Konvensi PBB tentang Tindak Pidana Terorganisir Transnasional, tahun 2000 (Konvensi Palermo).

3.3.1. Konvensi Organisasi Internasional Sebagai *International Standard Setter*

Sejarah mencatat bahwa kelahiran rezim hukum internasional yang memerangi kejahatan pencucian uang dimulai pada saat masyarakat internasional merasa frustrasi dalam upaya memberantas kejahatan perdagangan gelap narkoba. Pada saat itu, rezim anti pencucian uang dianggap sebagai paradigma baru dalam memberantas kejahatan yang tidak lagi memfokuskan pada upaya menangkap pelakunya, melainkan lebih pada penyitaan dan perampasan harta kekayaan yang dihasilkan. Logika dari memfokuskan pada hasil kejahatannya akan menjadi hilang apabila pelaku dihalang-halangi untuk menikmati hasil kejahatannya. Di samping itu, hasil kejahatan merupakan darah yang menghidupi para kriminal yang harus disita oleh negara agar kriminalitas tidak berkembang dan hasil kejahatan ini merupakan mata rantai yang paling lemah dari suatu rangkaian tindak pidana.

Terkait masalah pencegahan dan pemberantasan *money laundering* terdapat beberapa organisasi yang merupakan *International Standard Setter* yang melahirkan ketentuan atau standard internasional dalam upaya mencegah dan memberantas

money laundering, yaitu Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*), *The Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), *The Basel Committee on Banking Supervision* (Basel Committee), *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) dan *The Egmont Group*. Berikut ini peranan masing-masing lembaga dengan beberapa produk atau ketentuan yang dilahirkannya, diantaranya:

1. Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations)

Sebagai lembaga internasional yang menjadi representasi negara-negara di seluruh dunia, PBB rupanya merasa perlu menanggapi kejahatan *money laundering* ini secara lebih serius. Berbagai kebijakan dan kesepakatan terkait perang terhadap *money laundering* tertuang dalam berbagai Konvensi yang diprakarsai PBB, diantaranya:

a. Konvensi Wina (*The Vienna Convention*) Tahun 1988

Upaya masyarakat dunia memerangi *money laundering* sesungguhnya telah berlangsung sejak lama. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merupakan organisasi internasional pertama yang mengambil gagasan untuk menyusun perangkat hukum internasional memerangi *money laundering*. Lahirnya rezim hukum internasional untuk memerangi kejahatan pencucian uang dengan dikeluarkannya *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance 1988* (Vienna Convention 1988), dimulai pada saat masyarakat internasional merasa frustrasi dalam memberantas

kejahatan perdagangan gelap obat bius. Hal ini dapat dimengerti mengingat objek yang diperangi adalah *organized crime* yang memiliki struktur organisasi yang solid dengan pembagian wewenang yang jelas, sumber pendanaan yang sangat luas dan memiliki jaringan kerja yang melintasi batas negara.

Rezim hukum internasional anti pencucian uang dapat dikatakan merupakan langkah maju dengan strategi yang tidak lagi difokuskan semata kepada pelaku kejahatan dan menangkap pelaku perdagangan obat bius saja, tetapi diarahkan pada upaya memberantas hasil kejahatannya.

Keadaan itu kemudian melahirkan *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988* (Vienna Convention 1988) , yang sekaligus dipandang sebagai tonggak sejarah dan titik puncak dari perhatian masyarakat internasional untuk menetapkan rezim hukum internasional anti pencucian uang. Pada pokoknya, rezim ini dibentuk untuk memerangi *drug trafficking* yang sudah mencapai titik nadir dan mendorong agar semua negara yang telah meratifikasi segera melakukan kriminalisasi atas kegiatan pencucian uang. Disamping itu, Vienna Convention 1988 juga berupaya untuk mengatur infratraktur yang mencakup persoalan hubungan internasional, penetapan norma-norma, peraturan dan prosedur

yang disepakati dalam rangka menyusun regulasi anti pencucian uang.

Hal terpenting dalam konvensi tersebut adalah substansi yang mengokohkan terbentuknya *International Anti Money Laundering Legal Regime*, yang merupakan salah satu upaya internasional untuk menetapkan rezim hukum internasional baru. Rezim ini pada dasarnya bertujuan memberantas pencucian uang dengan strategi untuk memerangi hasil kejahatan (*proceeds of crime*). Disamping itu, rezim hukum internasional anti pencucian uang ini menentukan pula arah kebijakan untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang dengan standar-standar tertentu yang tetap memberi tempat untuk kedaulatan hukum masing-masing negara (*state sovereignty*). Konvensi yang mulai berlaku sejak tanggal 11 November 1990 ini sudah ditandatangani oleh 166 negara termasuk Indonesia. Keikutsertaan Indonesia dalam konvensi-konvensi diatas sangat bermanfaat untuk menunjukkan kepada masyarakat dalam dan luar negeri adanya *"political will"* yang kuat dari Pemerintah Indonesia dalam memerangi kejahatan peredaran gelap narkoba. Konvensi ini terbatas pada peredaran narkoba dan bahan-bahan psikotropika saja sebagai *predicate crime* (tindak pidana asal) dan tidak memberikan aturan tentang upaya pencegahan *money laundering*.

b. Konvensi Palermo (*Palermo Convention*) Tahun 2000

The International Convention Against Transnational Organized Crimes yang ditandatangani tahun 2000. Dikenal juga dengan nama *Palermo Convention* yang diambil dari nama kota tempat ditandatanganinya Konvensi ini, yaitu Palermo, Italy. Mengenai money laundering, Konvensi ini mewajibkan Negara yang sudah meratifikasi untuk melakukan :

- Mengkriminalisasi *money laundering* yang meliputi seluruh tindak pidana berat (*Serious crime*) yang dilakukan dimana saja didalam atau luar negeri. Tindak pidana berat diartikan dengan tindak pidana yang diancam dengan hukuman minimal empat tahun;
- Membentuk rezim dibidang pengaturan dan pengawasan untuk mencegah dan mendeteksi *money laundering* antara lain melalui penerapan prinsip mengenal nasabah, kewajiban memelihara arsip transaksi keuangan dan kewajiban melaporkan transaksi keuangan mencurigakan.
- Mengatur kerjasama dan pertukaran informasi antara berbagai instansi baik didalam dan di luar negeri dan mendirikan financial intelligent unit (FIU) yang akan menerima laporan,

menganalisis dan meneruskannya kepada penegak hukum.

- Mendorong kerjasama internasional.

c. ***Global Programme Against Money Laundering (GPML)***

Program PBB ini bernama *Global Programme Against Money Laundering* (GPML) yang di koordinir oleh *Office of Drugs and Crime* (ODC). GPML adalah proyek riset dan bantuan teknis dengan tujuan meningkatkan efektivitas upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dengan menawarkan bantuan teknis, pelatihan dan nasihat kepada negara yang membutuhkan.

2. **The Finacial Action Task Force on Money Laundering (FATF)**

Upaya internasional lainnya yang cukup monumental dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang terjadi pada tahun 1989 yaitu pada saat negara-negara yang tergabung dalam *G-7 Countries* menyepakati dibentuknya *The Finacial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), sebagai suatu gugus tugas dengan tugas menyusun rekomendasi internasional untuk memerangi *money laundering*. FATF merupakan *intergovernmental body* sekaligus suatu *policy-making body* yang berisikan para pakar dibidang hukum, keuangan dan penegakan hukum yang membantu yurisdiksi negara dalam penyusunan peraturan perundang-

undangan. Pada saat ini keanggotaan FATF berjumlah 31 negara dan teritori, ditambah 2 organisasi regional.

Salah satu peran dari FATF adalah menetapkan kebijakan dan langkah-langkah yang diperlukan dalam bentuk rekomendasi tindakan untuk mencegah dan memberantas pencucian uang. Sejauh FATF ini telah mengeluarkan 40 (empat puluh) rekomendasi pencegahan dan pemberantasan pencucian uang serta 8 (delapan) rekomendasi khusus untuk memberantas pendanaan terorisme.

Rekomendasi tersebut kini oleh berbagai negara di dunia telah diterima sebagai standar internasional dan menjadi pedoman baku dalam memberantas kegiatan pencucian uang⁵². Negara-negara berdasarkan penilaian FATF tidak memenuhi rekomendasi tersebut, akan dimasukkan dalam daftar *Non-Cooperative Countries and Territories (NCCTs)*. Negara yang masuk dalam daftar ini akan dikenakan *counter-measures*, yang dapat berakibat buruk terhadap sistem keuangan misalnya meningkatnya biaya transaksi keuangan dalam melakukan perdagangan internasional khususnya terhadap negara maju atau penolakan oleh negara lain atas *Letter of Credit (L/C)* yang diterbitkan oleh perbankan di Indonesia.

⁵² Indonesia berpendapat bahwa rekomendasi FATF merupakan rekomendasi standar pencegahan dan pemberantasan pencucian uang dan pendanaan terorisme di Indonesia sebagaimana tertuang dalam Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum Pasal 1 (13). Rekomendasi FATF inilah (khususnya revisi 40+9 recommendations) yang juga disinyalir sebagai inspirasi lahirnya UU No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU.

Adapun tiga fungsi utama dari FATF adalah :

1. Memonitor kemajuan yang dicapai para anggota FATF dalam melaksanakan langkah-langkah pemberantasan money laundering;
2. Melakukan kajian mengenai *money laundering trends, techniques* dan *counter-measures*; dan
3. Mempromosikan pengadopsian dan pelaksanaan standar anti pencucian uang kepada masyarakat internasional.

Kemudian FATF pada tahun 1990 untuk pertama kalinya mengeluarkan 40 recommendations sebagai suatu kerangka yang komprehensif untuk memerangi kejahatan *money laundering*. Dalam *Revised Fourty Recommendations* yang ditetapkan pada bulan Juni 2003 yang lalu jelas disebutkan bahwa "*countries should criminalized money laundering on the basis of the 1988 United Nations Convention Against Illicit Traffic on Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (the Vienna Convention) and the 2000 United Nations Convention on Transnational Organized Crime (the Palermo Convention)*." Selanjutnya sebagai reaksi dari tragedi WTC atau yang dikenal dengan Peristiwa 11 September 2001, pada bulan Oktober 2001 FATF mengeluarkan 8 *Special Recommendations* untuk memerangi pendanaan terorisme atau yang dikenal dengan *counter terrorist financing*. Rekomendasi 40+8 menetapkan prinsip-prinsip penyusunan kebijakan implementasi oleh setiap negara. Namun demikian, FATF memberikan keleluasaan kepada setiap negara dalam mengimplementasikan 40+8

recommendations dengan melihat kondisi dan sistem hukum yang berlaku di setiap negara.

Meskipun *Fourty Recommendations* bukan merupakan produk hukum yang mengikat, namun rekomendasi ini dikenal dan diakui secara luas oleh masyarakat dan organisasi internasional untuk memerangi kejahatan *money laundering* dan pendanaan terorisme. Misalnya IMF, World Bank dan ADB juga mengakui dan menggunakan 40 recommendations sebagai rujukannya. FATF menegaskan, bahwa 40+8 recommendations bukan merupakan himbauan yang sifatnya optional bagi setiap negara, namun merupakan mandat atau kewajiban bagi setiap negara apabila ingin dipandang sebagai negara yang memenuhi standar internasional oleh masyarakat dunia.

Untuk mendorong seluruh negara menerapkan *Fourty Recommendations*, FATF melakukan penilaian terhadap negara atau teritori yang menghambat atau dianggap kurang kooperatif dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Penilaian ini menggunakan 25 kriteria yang sesuai dengan *Fourty Recommendations*. Hasil penelitian tersebut ditempatkan dalam suatu daftar yang terbuka untuk umum. Negara yang termasuk dalam daftar ini diminta segera melakukan tindakan untuk memperbaiki kekurangan dalam rezim anti *money laundering*-nya. Setiap transaksi atau hubungan dengan perorangan, badan usaha yang berasal dari negara yang berada pada daftar NCCTs akan diberikan perhatian khusus karena dianggap berasal dari *high risk country*. Kalau tidak ada perbaikan, negara atau teritori tersebut

dapat dikenakan tindakan balasan (*counter-measures*). Disamping itu FATF juga dapat menerapkan *further counter-measures* yang diterapkan secara bertahap, proporsional dan fleksibel yang dapat berupa persyaratan yang lebih ketat dalam melakukan identifikasi nasabah yang melakukan transaksi, transaksi dari negara NCCT dianggap mencurigakan, sehingga diperlukan laporan yang lebih banyak dan detail mengenai transaksi tersebut, pemutusan hubungan bisnis atau koresponden dengan bank di luar negeri.

3. Bank for International Settlement (BIS) - The Basel Committee on Banking Supervision

Basel Committee didirikan tahun 1974 oleh himpunan bank-bank sentral yang berasal dari tiga belas negara. *Basel Committee* ini tidak mempunyai kewenangan pengawasan atau melaksanakan pelaksanaan suatu ketentuan. *Committee* ini mengeluarkan standar, pedoman, dan rekomendasi untuk masalah yang berkaitan dengan pengawasan bank. Ada tiga produk dan *Committee* ini yang terkait dengan *money laundering*, yaitu :

a. *Statement of Principles on Money Laundering*

Pada tahun 1988 *Committee* mengeluarkan *Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering (Statement of Principles)*. *Statement* ini memberikan dasar kebijakan dan prosedur yang harus diketahui pengurus bank dalam rangka mencegah dan memberantas *money laundering*.

b. Core Principles for Effective Banking Supervision

Pada tahun 1997, *the Basel Committee* mengeluarkan *Core Principles* yang meletakkan cetak biru untuk pengawasan bank yang efektif. Dari 25 core principles terdapat prinsip ke -15 yang berkaitan dengan *money laundering*.

c. Customer Due Dilligence

Pada Oktober 2001, *Basel Committee* menerbitkan makalah tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah berjudul *Customer Due Dilligence for Banks*. Makalah ini merupakan standar penerapan prinsip mengenal nasabah yang menyediakan informasi lebih spesifik tentang *Statement of Principles* dan *Core Principles No. 15*.

4. International Association of Insurance Supervisor (IAIS)

IAIS didirikan tahun 1994 beranggotakan regulator dan pengamat (Observer) yang mewakili asosiasi industri, asosiasi professional, perusahaan asuransi dan reasuransi, konsultan dan lembaga keuangan internasional. Pada Januari 2002, IAIS mengeluarkan *Guidance Paper No. 5, Anti Money Laundering Guidance Notes For Insurance Supervisors and Insurance Entities* yang isinya hampir sama dengan *Statement of Principles* dari *Basel Committee*, yaitu mematuhi sepenuhnya *UU Money Laundering*, penerapan prinsip mengenal nasabah, perlunya kerjasama antara industri dan penegak hukum dan perlunya industri memiliki kebijakan internal,

prosedur dan training mengenai *anti money laundering regime*.

5. International Organization of Securities

Commissioners (IOSCO)

Lembaga ini beranggotakan 90 negara. Sama dengan *Basel Committee*, IOSCO bukan lembaga yang punya kewenangan untuk mengatur tetapi hanya memberikan rekomendasi untuk diterapkan oleh negara anggotanya. Pada tahun 1992, IOSCO menerbitkan dokumen "*Resolution on Money Laundering*".

6. The Egmont Group

The Egmont Group adalah asosiasi dari *Financial Intelligence Unit* (FIU) yaitu lembaga yang dibentuk oleh masing-masing negara sebagai *focal point* untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang seperti Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) di Indonesia. Sekarang anggota *The Egmont Group* terdiri dari 84 negara dan teritori. *The Egmont Group* didirikan di tahun 1995 di Egmont-Arenberg Palace di Belgia. Maksud dari *The Egmont Group* adalah menyediakan forum untuk FIU agar dukungan dapat ditingkatkan antara satu sama lain dalam rangka mencegah dan memberantas *money laundering*.

3.3.2. Perangkat Hukum Internasional

Menurut Pasal 38 ayat (1) Piagam Mahkamah Internasional, sumber formal hukum internasional adalah :

- a. Traktat atau perjanjian internasional (*international convention either general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting state*);
- b. Kebiasaan internasional (*International customs, as evidence of a general practice accepted as law*);
- c. Asas-asas hukum umum yang diakui oleh negara-negara beradab (*the general principles of law recognized by civilized nations*);
- d. Yurisprudensi Internasional (*judicial decisions*);
- e. Pendapat para ahli hukum (*the teachings of the most highly qualified publicist of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law*).

Kebanyakan sumber hukum internasional yang mengatur masalah *money laundering* adalah perjanjian internasional atau rekomendasi-rekomendasi yang diterapkan dalam praktek pencegahan dan pemberantasan tindak pidana *money laundering*. Tidak ada satupun perjanjian internasional yang khusus mengatur mengenai masalah *money laundering*, yang ada adalah perjanjian internasional yang mengatur secara parsial masalah *money laundering* ini seperti *Vienna Convention* Tahun 1988 dan *UN Convention on Transnational Organized Crime* Tahun 2000 seperti disebutkan diatas. Ketiadaan perjanjian internasional ini sudah tentu dapat merugikan posisi negara-negara berkembang karena dengan tidak adanya perjanjian internasional khusus mengenai *money laundering* ini, maka standar internasional yang diberlakukan untuk masalah ini adalah rekomendasi-rekomendasi yang dikeluarkan oleh *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) yang beranggotakan negara-negara maju. Kalau yang diterapkan rekomendasi FATF bukan Konvensi PBB, maka sulitlah bagi negara berkembang untuk menghadapi negara

maju secara multilateral (beramai-ramai). Negara berkembang terpaksa menghadapi negara maju secara sendiri-sendiri, sehingga akan sangat mudah "ditaklukkan" oleh negara maju yang bergabung dalam FATF. Negara-negara maju itu dapat memaksakan kehendaknya didalam menerapkan rekomendasi yang dibuatnya.

3.4. Pencegahan dan Penindakan *Money Laundering* di Indonesia

Disinyalir kuat, kejahatan yang berkontribusi besar terkait dengan kejahatan *money laundering* antara lain: Penjualan senjata ilegal, penyelundupan, korupsi terorisme dan kejahatan terorganisir lainnya seperti perdagangan obat-obat terlarang dan berbagai jenis narkoba serta prostitusi dan perdagangan manusia (*human trafficking*).⁵³ Undang-Undang terbaru No.8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang Pasal 2 bahkan memaparkan secara lebih rinci tentang beragam jenis harta kekayaan ilegal yang diperoleh dari tindak pidana, diantaranya: penyuapan, penyelundupan migran, kejahatan di bidang perbankan, pasar modal, asuransi, perpajakan, kehutanan, lingkungan hidup, kelautan dan perikanan, kepabebaran, cukai, penyelundupan tenaga kerja, perdagangan senjata gelap, terorisme, penculikan, pencurian, pemalsuan uang, serta tindak pidana lain yang diancam dengan pidana penjara 4 (tahun) atau lebih.

Pencucian uang secara sederhana juga dapat diartikan sebagai **suatu proses atau perbuatan yang bertujuan untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul uang atau harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana yang kemudian diubah menjadi harta kekayaan yang seolah-olah berasal dari kegiatan yang sah.**

Definisi tersebut perlu diberikan penjelasan sebagai berikut⁵⁴:

⁵³ Dr.M.Arief Amrullah, S.H., M.Hum., *Tindak Pidana Pencucian Uang – Money Laundering*, (Malang: Bayumedia Publishing), 2004, hlm. 9

⁵⁴ Husein, *op. cit.*, hlm.43

1. Dalam definisi tersebut terdapat kata "seolah-olah", sehingga walaupun proses pencucian uang berhasil dilakukan, namun harta kekayaan yang berasal dari hasil tindak pidana tidak pernah menjadi sah atau diputihkan. Dengan demikian, istilah yang dipakai adalah "pencucian uang" bukan "pemutihan uang".
2. *Money Laundering* selalu berkaitan dengan harta kekayaan yang berasal dari tindak pidana, sehingga tidak ada pencucian uang kalau tidak ada tindak pidana yang dilakukan (*no crime no money laundering*).

Berdasarkan definisi tersebut, Indonesia yang mengenal kejahatan *money laundering* dengan istilah Pencucian Uang juga menggolongkan kejahatan tersebut sebagai Tindak Pidana yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan kerah putih (*white collar crime*) di bidang keuangan, selain karena secara logika merupakan kejahatan lanjutan dari sebuah atau beberapa kejahatan pidana sebelumnya yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok orang atau bahkan mungkin korporasi dan pada akhirnya sistem penindakan serta sanksi bagi setiap orang yang terkait dengan kejahatan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) juga merupakan sanksi Pidana yang dapat berupa Penjara, Denda bahkan Perampasan Harta Kekayaan.

Sesuai dengan berbagai kesepakatan / Konvensi Internasional terkait upaya pemberantasan *money laundering* sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya maka seluruh negara diwajibkan untuk melakukan berbagai upaya dan tindakan aktif terkait hal tersebut dari mulai upaya pencegahan, penyelidikan hingga penindakannya bahkan dalam Konvensi PBB di Vienna tahun 1988 tentang perdagangan gelap narkoba dan psicotropika serta Konvensi PBB di Palermo tahun 2000 tentang tindak pidana transnasional terorganisirpun topik terkait pemberantasan *money laundering* juga menjadi pembahasan penting dan menghasilkan rekomendasi penting yaitu membangkitkan rezim anti pencucian uang (*Anti Money Laundering Regime*).

Negara-negara harus memberlakukan tindak pidana pencucian uang atas semua tindak pidana serius yang merupakan sejumlah tindak pidana asal (*predicate crime*). Tindak pidana asal dapat ditentukan meliputi semua tindak pidana, atau

terbatas pada tindak pidana dengan kategori tindak pidana serius atau berdasarkan lamanya hukuman penjara yang dibebankan atas tindak pidana asal (pendekatan *threshold*), atau berdasarkan daftar tindak pidana asal, atau kombinasi antara pendekatan-pendekatan ini. Pendekatan apapun yang diadopsi, setiap negara setidaknya harus memasukkan sejumlah tindak pidana ke dalam setiap kategori tindak pidana yang ditentukan. Tindak pidana asal untuk pencucian uang seharusnya mencakup tindakan yang terjadi di negara lain yang merupakan tindak pidana menurut negara lain tersebut dan dimana tindak pidana asal telah terjadi di negara asal. Negara-negara dapat mensyaratkan hanya tindakan yang merupakan tindak pidana asal terjadi di negaranya. Negara-negara dapat menentukan bahwa tindak pidana pencucian uang tidak berlaku terhadap pelaku tindak pidana asal dimana hal ini disyaratkan menurut prinsip-prinsip dasar hukum domestik yang berlaku di masing-masing negara.

Semula kegiatan menyimpan uang di bank hanyalah merupakan wilayah keperdataan, tetapi dalam perkembangannya seiring dengan upaya menjadikan bank sebagai sarana untuk melakukan kejahatan (pencucian uang), akhirnya hukum pidana perlu difungsikan dalam rangka menanggulangi kejahatan pencucian uang dan sekaligus melindungi berbagai kepentingan negara, masyarakat dan para korbannya. Sjahdeini⁵⁵ juga berpendapat bahwa mengingat kejahatan pencucian uang sangat berpotensi bagi timbulnya kerugian atau korban, maka untuk menghindari semakin banyaknya korban maka sudah saatnya hal itu dikriminalisasikan atau dijadikan sebagai tindak pidana. Kebijakan untuk mengkriminalisasikan suatu perbuatan tertentu yang sebelumnya bukan dipandang sebagai kejahatan dalam hukum pidana lalu menjadi kejahatan yang dapat diancam dengan pidana yaitu bagi barangsiapa yang melanggar larangan sebagaimana yang diancamkan dalam Undang-Undang yang bersangkutan jelas sejalan dengan berbagai rekomendasi internasional khususnya yang dideklarasikan di Vienna dan Palermo.

Penyebutan tindak pidana pencucian uang salah satunya harus memenuhi unsur adanya perbuatan melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam

⁵⁵ Sutan Remy Sjahdeini, "Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang", Makalah sosialisasi RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, DepkumHAM RI: Jakarta, 6-10 November 2000, hlm.1

Pasal 3 UU No. 25 Tahun 2003, dimana perbuatan melawan hukum tersebut terjadi karena pelaku melakukan tindakan pengelolaan atas harta kekayaan yang merupakan hasil tindak pidana. Pengertian hasil tindak pidana dinyatakan pada Pasal 2 UU No. 25 Tahun 2003 yang telah mengubah UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang yang dalam pembuktian nantinya hasil tindakan pidana akan merupakan unsur-unsur delik yang harus dibuktikan. Pembuktian apakah benar harta kekayaan tersebut merupakan hasil tindak pidana adalah dengan membuktikan ada atau terjadi tindak pidana yang menghasilkan harta kekayaan tersebut, pembuktian disini bukan untuk membuktikan apakah benar telah terjadi tindak pidana asal (*predicate crime*) yang menghasilkan harta kekayaan.

Namun, seiring dengan perkembangan modus kejahatan pencucian uang dalam berbagai bentuk yang semakin canggih dan mengkhawatirkan serta semakin ketatnya standar / parameter untuk dapat dinyatakan sebagai negara yang *cooperative* terhadap pemberantasan *money laundering* maka Pemerintah Indonesia kemudian membatalkan UU No. 25 Tahun 2003 dan UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang dan menggantinya dengan UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang dianggap jauh lebih representatif. Salah satu yang paling dan cukup revolusioner dari Undang-Undang tersebut terdapat pada Pasal 69 yang menegaskan tentang adanya kemungkinan bahwa dalam Tindak Pidana Pencucian Uang tidak wajib dibuktikan terlebih dahulu tindak pidana asalnya. Pasal tersebut berbunyi:

“Untuk dapat dilakukan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana pencucian uang tidak wajib dibuktikan terlebih dahulu tindak pidana asalnya”.

Hal inilah yang menjadikan Undang-Undang ini dianggap jauh lebih representatif, revolusioner dan mengikuti perkembangan zaman. Jika pada Undang-Undang sebelumnya diperlukan adanya unsur-unsur delik yang harus dibuktikan serta ada atau tidak terjadinya tindak pidana yang menghasilkan harta kekayaan

atau perlu pembuktian adanya tindak pidana asal maka pada Undang-Undang terbaru ini, paradigma yang digunakan seolah sangat jauh berbeda. Alasan utamanya adalah selain karena perubahan paradigma dalam “merespon” kecanggihan kejahatan *money laundering* yang membutuhkan penerapan suatu regulasi dan perangkat hukum yang lebih dinamis dan efektif juga karena Pencucian Uang itu sendiri adalah sebuah Tindak Pidana, sehingga dengan alasan itu, dalam penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan terkait kejahatan Tindak Pidana Pencucian Uang, tidak diwajibkan adanya pembuktian delik dan tindak pidana asalnya terlebih dahulu.

Dengan memahami definisi-definisi tersebut pula dapat dijelaskan bahwa pencucian uang melibatkan aset (pendapatan atau kekayaan) yang disamarkan sehingga dapat digunakan tanpa terdeteksi bahwa aset tersebut berasal dari kegiatan yang ilegal. Melalui *money laundering* pendapatan atau kekayaan yang berasal dari kegiatan yang melawan hukum diubah menjadi aset keuangan yang seolah-olah berasal dari sumber yang sah atau legal. Dengan pemahaman tersebut, dapat kita katakan bahwa hampir seluruh pelaku tindak pidana akan berusaha menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul harta kekayaan yang merupakan hasil dari tindak pidana dengan berbagai cara agar harta kekayaan hasil kejahatannya sulit ditelusuri oleh aparat penegak hukum sehingga dengan leluasa memanfaatkan Harta Kekayaan tersebut baik untuk kegiatan yang sah maupun tidak sah. Oleh karena itu, tindak pidana Pencucian Uang tidak hanya mengancam stabilitas dan integritas sistem perekonomian dan sistem keuangan, melainkan juga dapat membahayakan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berbagai rumusan TPPU sangat relatif sesuai dengan pandangan yang mengatakan, bahwa tidak ada definisi pencucian uang yang bersifat universal, Artinya setiap negara dapat merumuskan definisi sendiri sesuai dengan kondisi negaranya⁵⁶. Oleh sebab itulah, definisi yang tertuang dalam Undang-Undang TPPU Indonesia dianggap sangat sesuai dengan situasi dan kondisi di Indonesia.

⁵⁶ David A. Chaikin, *Money Laundering: An Investigatory Perspective*, Crim.L.R. vol.2.No.3, Spring, 1991 hlm.468-469.

Penanganan tindak pidana pencucian uang di Indonesia yang dimulai sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, telah menunjukkan arah yang positif. Hal itu, tercermin dari meningkatnya kesadaran dari pelaksana Undang-Undang tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, seperti penyedia jasa keuangan dalam melaksanakan kewajiban pelaporan, Lembaga Pengawas dan Pengatur dalam pembuatan peraturan, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam kegiatan analisis, dan penegak hukum dalam menindaklanjuti hasil analisis hingga penjatuhan sanksi pidana dan/atau sanksi administratif.

Upaya yang dilakukan tersebut dirasakan belum optimal, antara lain karena peraturan perundang-undangan yang ada ternyata masih memberikan ruang timbulnya penafsiran yang berbeda-beda, adanya celah hukum, kurang tepatnya pemberian sanksi, belum dimanfaatkannya pergeseran beban pembuktian, keterbatasan akses informasi, sempitnya cakupan pelapor dan jenis laporannya, serta kurang jelasnya tugas dan kewenangan dari para pelaksana Undang-Undang ini. Untuk memenuhi kepentingan nasional dan menyesuaikan standar internasional, perlu disusun Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang sebagai pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Dikarenakan perkembangan zaman serta ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya terkait di bidang perekonomian dan perbankan maka Pemerintah merasa perlu untuk memperbaharui Undang-Undang terkait Tindak Pidana Pencucian Uang sehingga kemudian lahirlah Undang-Undang No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Undang-undang terbaru

ini diharapkan dapat lebih mengakomodir berbagai bentuk pencegahan, penyelidikan serta penyidikan yang lebih efektif dan akurat terhadap TPPU, bahkan Undang-Undang tersebut tidak hanya menegaskan tentang keberadaan PPATK (Bab VI) namun juga dalam Pasal 99 Undang-Undang ini juga secara tegas dinyatakan bahwa dengan mulai berlakunya Undang-Undang ini maka Undang-Undang terdahulu tentang TPPU (UU RI No.15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan UU RI No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas UU RI No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Lahirnya produk UU RI terkait TPPU pada tahun yaitu UU No.15 Tahun 2002 dan yang telah digantikan dengan UU No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU tidak hanya menunjukkan bahwa masalah pencucian uang tersebut tidak hanya berada dalam tatanan hukum perdata melainkan juga mencakup hukum administrasi dan pidana. Selain itu juga lahirnya Undang-Undang terkait Pencucian Uang diharapkan sebagai salah satu bukti bahwa Pemerintah Republik Indonesia dengan sigap merespon kesepakatan Internasional terkait Perang terhadap *money laundering* agar Indonesia tentunya menjadi negara yang “*Cooperative*” khususnya mengacu kepada rekomendasi yang paling terkenal dan paling banyak diratifikasi tentang *money laundering* yaitu: *Fourty Reccomendations* yang dikeluarkan FATF tahun 1989.

Materi muatan yang terdapat dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang mencakup antara lain:

1. Re-definisi pengertian hal yang terkait dengan TPPU
2. Penyempurnaan kriminalisasi TPPU
3. Pengaturan mengenai penjatuhan sanksi pidana dan sanksi administratif bagi para pelaku yang terlibat dengan TPPU
4. Penguatan penerapan prinsip mengenali Pengguna Jasa Bank (*Know Your Customer / Customer Due Diligence*)
5. Perluasan pihak Pelapor

6. Penetapan mengenai jenis pelaporan oleh penyedia barang dan / atau jasa lainnya
7. Penataan mengenai Pengawasan Kepatuhan
8. Pemberian kewenangan kepada Pihak Pelapor untuk menunda transaksi yang disinyalir terkait TPPU
9. Perluasan kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai terhadap pembawaan uang tunai dan instrumen pembayaran lain ke dalam atau keluar daerah pabean
10. Pemberian kewenangan kepada penyidik tindak pidana asal untuk menyidik dugaan TPPU
11. Perluasan instansi yang berhak menerima hasil analisis atau pemeriksaan PPATK
12. Penataan kembali kelembagaan PPATK
13. Penambahan kewenangan PPATK termasuk kewenangan untuk menghentikan sementara transaksi
14. Penataan kembali hukum acara pemeriksaan TPPU, dan
15. Pengaturan mengenai penyitaan Harta Kekayaan yang berasal dari tindak pidana.

Selain itu, UU No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang juga memiliki beberapa nilai tambah yang dianggap dapat mendukung pemberantasan kejahatan pencucian uang (TPPU), yaitu:

1. Pengecualian rahasia bank dan kode etik yang lebih luas
2. Perluasan pihak pelapor serta perluasan jenis laporan yang disampaikan yang akan sangat membantu dalam pengkayaan informasi
3. Perluasan pihak penyidik
4. Adanya kewenangan Penghentian dan Penundaan Transaksi dalam rangka menyelamatkan aset hasil kejahatan untuk Negara serta mekanisme *non-conviction based asset forfeiture* (perampasan aset tanpa pemidanaan) dalam merampas hasil kejahatan

5. Penguatan ketentuan pembebanan pembuktian terbalik pada saat pemeriksaan di pengadilan
6. Adanya ketentuan *fugitive disentitlement* (larangan beracara menggunakan pengacara bagi terdakwa yang buron)
7. Adanya ketentuan Perlindungan Saksi dan Pelapor

Negara-negara di seluruh dunia harus menjamin bahwa dalam pencucian uang agar unsur maksud dan diketahui yang wajib dibuktikan dalam tindak pidana pencucian uang konsisten dengan standar yang ditetapkan dalam Konvensi Vienna dan Palermo. FATF dalam Rekomendasinya telah menentukan bahwa setiap negara harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk upaya legislatif dalam mengkriminalisasikan *money laundering*. Oleh karena itu, setiap negara diharuskan mengkriminalisasikan kejahatan pencucian uang tersebut ke dalam Undang-Undang Pidananya. Sjahdeini mengatakan bahwa apabila Indonesia tidak segera mengeluarkan Undang-Undang mengenai larangan pencucian uang, Indonesia akan menghadapi tekanan internasional dan dikucilkan dari pergaulan internasional karena dianggap tidak ikut memberikan kepedulian terhadap pemberantasan pencucian uang⁵⁷.

Indonesia dalam sejarahnya pernah dimasukkan kedalam daftar *Non Cooperative Countries and Territories* (NCCTs) oleh FATF karena belum sepenuhnya menerapkan *Forty Recommendations* tersebut. Setelah memiliki Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang pun Indonesia masih berada pada daftar NCCTs karena UU tersebut dianggap belum sesuai dengan standar internasional tersebut. Apabila UU No. 15 Tahun 2002 tidak diubah Indonesia dipertimbangkan untuk dikenakan tindakan balasan (*counter-measures*) oleh FATF. Bahkan beberapa duta besar negara anggota FATF, seperti duta besar Amerika Serikat di Jakarta mendatangi beberapa pejabat tinggi di Republik ini mengingatkan perlunya keseriusan Indonesia untuk merespon surat Presiden FATF yang berisi rekomendasi beberapa materi UU *Anti Money Laundering* yang harus diubah. Mereka mengingatkan juga, bahwa apabila FATF

⁵⁷ Sjahdeini, *loc.cit.*,

mengenaikan tindakan balasan (*counter-measures*) maka secara operasional negara-negara anggota FATF akan menerapkan sanksi terhadap Indonesia. Bahkan setelah UU No. 15 Tahun 2001 diamandemen dengan UU No. 25 Tahun 2003 Indonesia masih juga tetap berada dalam NCCTs dengan alasan masih diperlukan monitoring terhadap Indonesia untuk melihat apakah implementasi UU tindak pidana pencucian uang tersebut sudah konsisten atau tidak. Untuk itu, FATF meminta Indonesia menyampaikan *Implementation Plan* yang bersifat nasional dalam rangka menerapkan UU tindak pidana pencucian uang tersebut, oleh sebab itulah, UU RI No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU yang menggantikan Undang-Undang TPPU terdahulu dianggap jauh lebih representatif dan mampu mengadopsi semua parameter yang dipersyaratkan oleh berbagai Konvensi Internasional khususnya FATF.

Disinilah berlaku apa yang disebut dengan "*power politics among nations*" yang menjadi sumber hukum materi hukum dari hukum internasional. Apapun bentuk sumber hukumnya apakah perjanjian internasional atau konvensi, rekomendasi atau bentuk lainnya semuanya harus dimasukkan dahulu kedalam hukum nasional barulah dapat berlaku disuatu negara. Misalnya untuk konvensi memerlukan ratifikasi terlebih dahulu dan untuk rekomendasi perlu dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan nasional. Disini berlaku pendapat "*primat hukum nasional*". Dalam kaitan ini perlu diungkap adanya "*enabling clause*" dalam UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, yaitu dalam Pasal 93 yang berbunyi : "Dalam hal ada perkembangan konvensi internasional atau rekomendasi internasional dibidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme, PPATK dan instansi terkait dapat melaksanakan ketentuan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti memberikan kewenangan kepada PPATK untuk melakukan penyesuaian dan melaksanakan setiap konvensi dan rekomendasi internasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini akan membuat rezim anti *money laundering* Indonesia selalu *up to date* dan sesuai dengan konvensi serta berbagai rekomendasi internasional.

BAB IV

URGENSI IMPLEMENTASI PRINSIP *CUSTOMER DUE DILIGENCE* SEBAGAI LANGKAH EFEKTIF PENCEGAHAN *MONEY LAUNDERING*

4.1. Paradigma Baru Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Sebagai ilmu normatif (ilmu tentang norma), ilmu hukum mengarahkan refleksinya kepada norma dasar yang diberi bentuk konkret dalam norma-norma yang ditentukan dalam bidang-bidang tertentu, misalnya bagaimana pola hidup bersama antar-manusia yang didasarkan atas norma keadilan. Norma-norma tersebut pada gilirannya akan dijemakan dalam peraturan-peraturan konkret bagi suatu masyarakat tertentu. Dengan demikian penjelajahan ilmiahnya diarahkan kepada hukum tertentu atau hukum positif.

Hans Kelsen memberikan ulasan tentang pentingnya keteraturan dalam kehidupan bermasyarakat yang hanya dapat dicapai melalui pranata hukum untuk dipatuhi bersama, antara lain menentukan apa saja yang dapat dilakukan dan apa saja yang tidak boleh dilakukan.⁵⁸

Dalam pembangunan, hukum berperan bukan hanya sebagai “*as a tool of social control*” atau sebagai alat yang berfungsi mempertahankan stabilitas, tetapi hukum harus dapat dijadikan sebagai alat pembangunan⁵⁹, seperti yang dijelaskan oleh Roscoe Pound, hukum juga berfungsi sebagai “*as a tool of social engineering*”⁶⁰.

Pada satu sisi pembangunan nasional, hukum harus dapat dijadikan sebagai hukum yang memperketatkan diri sebagai suatu aspek pembangunan, yang

⁵⁸ Hans Kelsen, *The Law as a Specific Social Technique*, 9 University of Chicago Law Review, hlm.75 (1941)

⁵⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: LPHK FH UNPAD, Binacipta, 1976) hlm. 11-12

⁶⁰ Roscoe Pound, *Introduction to the Philosophy of Law*, (New Haven: Yale University Press, 1854), hlm.47

berarti, hukum itu diikat sebagai suatu faktor dari pembangunan itu sendiri yang perlu untuk mendapat prioritas dalam usaha penegakan pembangunan dan pembinaannya.⁶¹

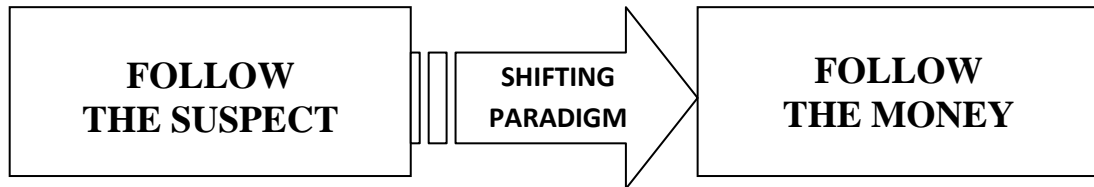
Berbicara tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) sudah pasti terkait proses-proses menyeluruh yang meliputi usaha Pencegahan hingga Penindakannya dalam koridor hukum, oleh sebab itulah, paradigma berpikir suatu bangsa untuk menentukan arah dan kebijakan hukumnya akan berimplikasi sangat besar terhadap efektifitas dan efisiensi produk-produk hukumnya pula.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya dimana seluruh negara wajib mengkriminalisasi kegiatan pencucian uang sehingga kemudian dianggap sebagai kejahatan atau tindak pidana maka secara otomatis dalam penanganannya, TPPU sebagai sebuah tindak pidana dalam penanganan dan penyelidikannya tidak perlu lagi menelusuri tindak pidana asalnya namun bisa memulai melakukan pembuktian terjadinya suatu tindak pidana berdasarkan obyeknya. Obyek utama dari sebuah Tindak Pidana Pencucian Uang adalah Uang itu sendiri, meski dalam perkembangannya, obyek TPPU tidak lagi terbatas kepada uang semata, baik uang yang berbentuk tunai ataupun tidak namun setiap keuntungan yang diperoleh dalam bentuk apapun pasti diawali dengan adanya perpindahan uang / kekayaan dan pergerakan inilah yang dapat ditelusuri dalam pemberantasan TPPU.

Jika dalam penanganan kejahatan pada umumnya dibutuhkan adanya pelaku dan bukti yang cukup terlebih dahulu namun tidak demikian dalam penanganan TPPU dan hal ini merupakan keistimewaan yang dimiliki dalam TPPU yang juga sebagai perubahan paradigma dalam menangani tindak kejahatan pidana. Meski bukti kejahatan lain serta pelakunya belum ditemukan, meninggal dunia atau melarikan diri namun selama hasil kejahatan pencucian uang yang dilakukannya, yaitu uang itu sendiri sebagai obyeknya, dapat ditelusuri asal usul dan penyebarannya maka proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan. Inilah prinsip revolusioner dalam penanganan kejahatan yang dikenal dengan istilah:

⁶¹ Jusuf Anwar, Aspek-aspek hukum keuangan dan perbankan suatu tinjauan praktis, Disampaikan pada Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar-Bali, 14-18 Juli 2003, hlm. 33

“FOLLOW THE MONEY NOT (ONLY) FOLLOW THE SUSPECT”



Beberapa hal yang menjadi dasar pemikiran penerapan prinsip *follow the money*, diantaranya:

- Menghilangkan motivasi pelaku kejahatan
- Hasil kejahatan “*money as blood of the crime*”, dimana harta kekayaan merupakan titik terlemah dari rantai kejahatan.
- Dengan menelusuri harta kekayaan hasil kejahatan, maka kesulitan untuk membuktikan perbuatan pidana dan pertanggung-jawaban aktor intelektual kejahatan dapat lebih mudah diatasi.
- Jauh lebih adil dan lebih jauh jangkauannya karena selain dapat menjaring semua pihak yang ikut menikmati aliran kekayaan yang bersumber dari suatu kejahatan, penindakan TPPU dengan prinsip *follow the money* juga dapat menelusuri lebih detail dan berimbang bahkan dengan hukuman yang jauh lebih berat termasuk dimungkinkannya penyitaan aset dan pemiskinan terhadap pelaku kejahatan.

Jika selama ini dalam pemberantasan kejahatan dikenal dan diterapkan azas praduga tak bersalah (*pre-sumption of innocence*) terhadap para pelakunya karena pembuktian akan dilakukan dengan membuktikan ada tidaknya keterlibatan pelaku tersebut namun dalam TPPU penyelidikan justru dimulai dari kecurigaan dan penyelidikan atas hasil kejahatannya dan kemudian menjaring semua pelaku yang menurut Undang-Undang dianggap terlibat dalam berbagai tindak pidana. Pembuktian dengan cara itu lebih dikenal dengan istilah: Pembuktian Terbalik.

Gebrakan revolusional melalui perubahan paradigma pemberantasan TPPU ini tercermin juga dalam UU No.8 Tahun 2010, diantaranya melalui pasal-pasal berikut:

- Pasal 69:
“Untuk dapat dilakukan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana pencucian uang tidak wajib dibuktikan terlebih dahulu tindak pidana asalnya.”
- Pasal 77:
“Untuk kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan, terdakwa wajib membuktikan bahwa harta kekayaannya bukan merupakan hasil tindak pidana”
- Pasal 78:
(1) “Dalam pemeriksaan di sidang pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77, hakim memerintahkan terdakwa agar membuktikan bahwa harta kekayaan yang terkait dengan perkara bukan berasal atau terkait dengan tindak pidana ...”
(2) “Terdakwa membuktikan bahwa harta kekayaan yang terkait dengan perkara bukan berasal atau terkait dengan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dengan cara mengajukan alat bukti yang cukup”

4.2. Sinergisitas Pemberantasan TPPU dan Penerapan Prinsip CDD

Kegiatan pencucian uang mempunyai dampak yang serius terhadap stabilitas sistem keuangan maupun perekonomian secara keseluruhan. Tindak pidana pencucian uang merupakan tindak pidana multi-dimensi dan bersifat transnasional yang seringkali melibatkan jumlah uang yang cukup besar sehingga uang yang dihasilkan dari berbagai kejahatan yang dilakukan oleh para pelaku kejahatan pasti akan ”disamarkan” sedemikian rupa melalui berbagai tahapan pencucian uang agar terhindar dari endusan aparat yang berwajib dan umumnya proses atau tahapan-

tahapan pencucian uang tersebut akan melibatkan pihak Penyedia Jasa Keuangan (PJK) khususnya Perbankan terutama pada tahap inisiasi yaitu *placement*.

Sejalan dengan maraknya *International Offshore Banking Centres (IOBC)*, maka pelaku pencucian uang telah memanfaatkan kecanggihan jaringan pelayanan perbankan internasional dimaksud untuk menampung rekening *secret money*. Perdagangan barang dan jasa secara internasional melibatkan keuangan internasional. Keuangan Internasional menjadi subyek yang penting karena berkembangnya globalisasi pasar keuangan. Lembaga keuangan dapat berkembang karena pasar modal belum sepenuhnya beroperasi secara sempurna. Pasar keuangan melibatkan transfer dana melampaui *national boundaries* dan juga menggunakan beberapa *currency*. Para pelaku yang bertindak sebagai perantara pasar keuangan adalah *commercial banks; saving and loan associations; perusahaan asuransi; private pension funds; mutual savings banks; finance companies; credit unions* dan *mutual funds*. Lembaga-lembaga keuangan ini melakukan jual beli sekuritas di pasar keuangan⁶².

Berdasarkan laporan dari *International Narcotics Control Strategy Report of 1995*, pelaku pencucian uang memanfaatkan pasar keuangan internasional karena pasar keuangan tidak memiliki *geographic horizons*, beroperasi 24 jam dan yang memiliki kecepatan secara elektronik contohnya melalui penggunaan *wire transfer*. *Wire transfer* telah menjadi metode utama dalam pencucian uang, bahkan melalui transfer ini, pencuci uang dapat mengakses lembaga keuangan USA dan melalui *wire transfer* domestik dan internasional dapat memindahkan dana dari aktivitas yang ilegal dari satu rekening ke rekening lainnya⁶³.

Wire transfers yang juga disebut *Electronic Funds Transfer (EFT)* melibatkan serangkaian perintah untuk dan melalui satu atau lebih bank yang bermaksud untuk pembayaran dana dari satu orang ke orang lainnya. Hal tersebut dilakukan melalui telepon, *magnetic tape*, komputer, telex atau perintah tertulis. Faktor lain yang juga cukup mendukung adalah adanya sistem devisa bebas seperti kebijakan yang dianut di Indonesia.

⁶² Husen., *Op.Cit.*, hlm. 5

⁶³ *Ibid.*,

Apabila meninjau pada peranan pemerintah terhadap fungsi bank, maka krisis perbankan di Indonesia pada tahun 1997, tidak dapat dipisahkan dengan peranan pemerintah sebagai badan pembina dan pengawas setiap bank. Oleh karena itu, krisis perbankan yang terjadi, sebagian besar dapat disebabkan oleh peranan pemerintah yang tidak optimal dalam menggunakan kewenangannya. Berdasarkan penjelasan di atas, maka perlu diperhatikan mengenai pernyataan yang menjelaskan berikut:

*“Good corporate governance of banks is the sine qua non of a sound banking system. For individual banks it can reduce the cost of capital and enhance shareholder value. The Asia Banking crisis has, in part, been attributed to serious inadequacies in the governance of banks. Governance restructuring will have to accompany bank restructuring. If the latter is to be sustainable. Good bank governance may not work in isolation. It will need to be accompanied by good governance in the major constituents of the economic including the governance of central banks, banking supervisory agencies and in the corporate sector. The post-crisis period has created an environment where most of the major actors in Asia are now willing to implement governance reforms. Not only as a way to ensure survival, but also as a competitive weapon”.*⁶⁴

Pembahasan-pembahasan terdahulu telah banyak memaparkan tentang pemahaman terhadap TPPU, berbagai bentuk dan proses-proses terjadinya, upaya pemberantasannya serta risiko yang ditimbulkannya. Salah satu hal terpenting yang juga harus menjadi fokus seluruh negara dan aparat berwenang adalah berusaha melakukan pemutusan mata rantai melalui pencegahan yang intensif.

Berdasarkan pembahasan di atas, logika yang dapat dibangun adalah, jika para pelaku kejahatan sebagian besar memanfaatkan Penyedia Jasa Keuangan (PJK) sebagai sarana untuk “menyamarkan” uang hasil kejahatannya melalui tahap

⁶⁴ M. Arthur, Arvind dan Jimmy Burhan, “*The Corporate Governance Of Banks: CAMEL-IN-A-CAGE*”, Paper dalam konferensi Internasional tentang ‘Asian Revival; Risk, Change and Opportunity, Asian Development Bank, Manila-Philippines, 2001 hlm. 1

awal: *placement* (penempatan dana pada lembaga PJK), maka langkah yang efektif justru harus mulai dilakukan bukan oleh aparat penegak hukum namun justru oleh pihak Penyedia Jasa Keuangan (PJK) tersebut.

Secara umum, pembahasan tentang CDD mencakup 3 (tiga) hal penting yaitu: Mengetahui latar belakang dan identitas nasabah, memantau transaksi serta melaporkan transaksi mencurigakan kepada PPATK. Dengan segala tujuan tersebut, baik untuk mengenal nasabah dan memantau transaksi keuangannya maka CDD merupakan cara yang paling efektif mencegah TPPU, sebagaimana teori Reuter yang mengatakan bahwa penyelidikan terhadap adanya transaksi mencurigakan adalah cara yang paling efektif dalam memberantas TPPU⁶⁵:

“.. The emphasis is on intermediate measures of performance such as the number of suspicious activity reports, prosecutions, convictions and incarcerations, seizures, and forfeitures..”

Bank merupakan salah satu lembaga Penyedia Jasa Keuangan yang jasa layanan dan produknya justru paling banyak dimanfaatkan oleh para pelaku kejahatan dalam aksi TPPU. Oleh sebab itulah, mata rantai sebuah kejahatan harus diputus oleh para pejabat Perbankan saat proses inisiasi dana / *placement* yang melibatkan Bank terjadi. 2 (dua) alasan yang paling krusial untuk mendukung argumen tersebut adalah:

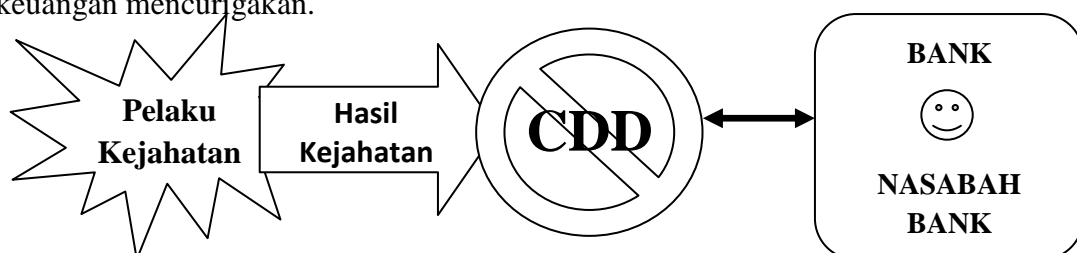
- Tahapan ini merupakan tahapan awal dan merupakan tahapan yang tersulit dari berbagai tahapan TPPU karena pada tahap awal inilah para pelaku kejahatan berusaha menyamarkan harta kekayaannya yang merupakan hasil kejahatan.
- Jika para pelaku kejahatan telah berhasil menerobos tahapan *placement* dan berhasil menyamarkan hasil kejahatannya, maka dia akan jauh lebih mudah untuk ”mengubah wujud” harta yang telah tersamarkan tersebut

⁶⁵ Peter Reuter and Edwin M. Truman., *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, (Washington D.C.: Institute for International Economics, 2004), hlm.105

dalam berbagai bentuk dan atau asset yang dikehendakinya atau bahkan menyebarkannya ke berbagai orang, lokasi dan sesuai keperluan dan kehendaknya. Hal ini justru akan jauh lebih menyulitkan aparat hukum untuk melakukan berbagai penyelidikan, pengusutan dan proses hukum lainnya.

Saat memulai tahapan inisiasi (*placement*), para pelaku kejahatan akan berhubungan dengan langsung maupun tidak langsung kepada Bank sebagai lembaga PJK. Hubungan tersebut terjadi sebagaimana layaknya hukum penawaran dan permintaan (*supply and demand*) sehingga terjadi sebuah persekutuan yang “idealnya” saling menguntungkan.

Para pelaku kejahatan tentu akan memulai hubungannya dengan pihak Bank sebagai Nasabah (*Customer*) dari Bank tersebut. Mereka akan memanfaatkan berbagai jasa layanan maupun produk perbankan baik pada produk *funding* ataupun *lending* (kredit) atau memanfaatkan jasa layanan bank lainnya seperti pengiriman uang tunai, travel cek, dan lain sebagainya. Memperhatikan hal tersebut, sudah seharusnya pihak Bank melaksanakan suatu prinsip untuk mengenal dan ”melakukan uji-tuntas” terhadap nasabahnya, yaitu penerapan prinsip *Customer Due Diligence* (CDD) atau yang dahulu dikenal dengan istilah *Know Your Customer* (KYC) karena prinsip tersebut merupakan petunjuk teknis yang sangat berpedoman dalam pengamalan prinsip kehati-hatian Bank (*prudential banking*). Dengan pelaksanaan prinsip CDD, diharapkan Bank dapat semakin meminimalisir risiko yang terkait dengan terjadinya TPPU karena Bank akan semakin mudah melakukan pengontrolan dan pengawasan terhadap nasabahnya yang melakukan transaksi keuangan mencurigakan.



4.2.1. Kerentanan Perbankan Terhadap Proses TPPU

Dunia perbankan merupakan salah satu PJK yang sangat strategis dalam kegiatan perekonomian suatu negara namun sekaligus juga sebagai lembaga PJK yang sangat rentan terjadinya tindak pidana yang terorganisir termasuk TPPU. PPATK dalam Pedoman Umum Pencegahan dan Pemberantasan TPPU bahkan secara jelas memaparkan bahwa perbankan sangat rentan terhadap risiko tersebut. Perbankan merupakan suatu bentuk usaha yang memiliki keleluasaan dalam menghimpun dan menyalurkan dana, sehingga sangat strategis untuk digunakan sebagai sarana pencucian uang baik melalui *placement*, *layering* maupun *integration*. Selain itu transfer dana secara elektronik juga acapkali dimanfaatkan oleh para pencuci uang untuk mengalihkan dana hasil kejahatan secara cepat dan relatif murah serta aman ke rekening pihak lain baik di dalam maupun di luar negeri.

Perbankan sangat rentan bagi tindak pidana terorganisir sehingga sangat strategis untuk dimanfaatkan oleh para pencuci uang. Tindak pidana yang terorganisir biasanya bersembunyi di balik suatu perusahaan atau nama lain (*nominees*) dengan maksud untuk memindahkan uang yang tidak sah dari suatu negara ke negara lain. Perusahaan yang digunakan untuk menyembunyikan kegiatan tindak pidana tersebut biasanya dilakukan dengan meminta kredit / pembiayaan dari bank untuk menyamarkan aktivitas pencucian uang. Modus operandi lainnya antara lain dengan menggunakan faktur (*invoice*) palsu yang di *mark-up* atau L/C palsu sebagai upaya untuk menyulitkan pengusutan dikemudian hari. Oleh karena itu perbankan harus berhati-hati terhadap kemungkinan dimanfaatkan sebagai sarana pencucian uang.

Salah satu faktor yang membuat sistem perbankan nasional keropos adalah akibat perilaku para pengelola dan pemilik bank yang cenderung

mengexploitasi dan atau mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam berusaha. Disamping faktor penunjang lain yakni lemahnya pengawasan dari Bank Indonesia (BI).

Pelaksanaan prinsip kehati-hatian merupakan hal penting guna mewujudkan sistem perbankan yang sehat, kuat dan kokoh. Krisis perbankan yang melanda Indonesia sepanjang tahun 1997 hingga saat ini menunjukkan betapa lemahnya komitmen untuk melaksanakan prinsip kehati-hatian dikalangan pelaku bisnis perbankan.

Berdasarkan pengalaman tersebut, dan beberapa negara lain, tampaknya kegiatan perbankan tidak bisa seluruhnya diserahkan kepada mekanisme pasar, karena kenyataannya pasar tidak selalu mampu membetulkan dirinya sendiri (*self correcting*) bila terjadi sesuatu diluar dugaan. Oleh karena itu, dukungan kontrol terhadap aktivitas perbankan oleh BI dengan kewajiban melaksanakan prinsip kehati-hatian merupakan solusi terbaik dalam rangka menjaga dan mempertahankan eksistensi perbankan, yang pada akhirnya akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada industri perbankan itu sendiri.

Berbagai sejarah pahit perbankan Indonesia seharusnya semakin menyadarkan Pemerintah dan seluruh otoritas Perbankan terhadap potensi kerentanan yang dihadapi oleh dunia Perbankan. Kasus rekening gendut para pejabat Pajak yang akhir-akhir ini marak terjadi menunjukkan bahwa sistem perbankan Indonesia sangat rapuh untuk melakukan berbagai usaha filtrasi terhadap pemanfaatannya sebagai media dalam berbagai tindakan kejahatan terkait pencucian uang. Di lain pihak, para pelaku kejahatan pencucian uang masih menganggap Bank sebagai salah satu lembaga keuangan (PJK) yang masih cukup aman untuk dijadikan media melakukan kejahatan serta untuk menempatkan dana haramnya tersebut.

4.2.2. Implementasi Basel Committee Pada Sistem Perbankan Indonesia

Otoritas pengawas perbankan di seluruh dunia semakin menyadari pentingnya upaya-upaya untuk menetapkan landasan / pedoman bagi bank-bank yang ada di bawah pengawasan mereka agar memiliki sistem dan prosedur pengawasan yang memadai untuk mencegah agar bank tidak digunakan sebagai sarana kejahatan. Dalam hal ini *due diligence* terhadap calon nasabah maupun nasabah yang telah ada merupakan kunci sistem dan prosedur pengawasan dimaksud⁶⁶.

Berkenaan dengan hal tersebut, rekomendasi yang dikeluarkan oleh *The Basel Committee on Banking Supervision* merupakan salah satu acuan yang digunakan oleh perbankan dalam membentuk sistem dan prosedur pengawasan dimaksud. Pedoman yang dikeluarkan oleh *Basel Committee* mengenai *Customer Due Diligence and Anti-Money Laundering Efforts* terbagi dalam 3 (tiga) *papers*⁶⁷.

Paper pertama adalah *The Prevention of Criminal Use of The Banking System for The Purpose of Money Laundering*, diterbitkan pada tahun 1988 dan menetapkan beberapa prinsip dasar bagi Perbankan yang pada intinya menganjurkan bank-bank agar senantiasa melakukan identifikasi terhadap para nasabahnya, menolak setiap transaksi yang mencurigakan dan menjalin kerja sama dengan pihak berwajib untuk menanggulangi kegiatan pencucian uang.

Paper kedua yaitu *The 1997 Core Principles for Effective Banking Supervision*, menetapkan antara lain bahwa sebagai bagian dari

⁶⁶ Husen., *Op.Cit.*, hlm. 231

⁶⁷ Basel Committee on Banking Supervision, "Core Principles for Effective Banking Supervision", Basel: September 1997

pengawasan internal, bank-bank harus menerapkan kebijakan, praktek dan prosedur yang dapat mendorong terbentuknya standar etika dan profesional yang cukup tinggi bagi sektor perbankan, serta mencegah pemanfaatan bank sebagai sarana kejahatan. Selain itu, paper ini juga mendorong bank-bank agar mengikuti Rekomendasi *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) khususnya yang berkaitan dengan identifikasi nasabah, pemeliharaan catatan / dokumen, pelaporan transaksi yang mencurigakan dan upaya-upaya terhadap negara-negara yang belum memiliki ketentuan *anti money-laundering* yang memadai.

Paper ketiga yaitu *The 1999 Core Principles Methodology* yang menjadi elaborasi lebih lanjut dari *The Core Principles* dengan menetapkan kriteria-kriteria tertentu.

Meski *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) telah didirikan sejak 1974 dan yang awalnya beranggotakan Gubernur Bank Sentral dari negara-negara G-10 namun rekomendasi Basel Capital Accord I baru berhasil dirilis pada tahun 1998. Basel I hanya mencakup risiko kredit dan keterkaitan antara risiko dan modal masih dirasa kurang sensitif, oleh sebab itulah BCBS merasa perlu menyempurnakan Basel I dengan memulai bekerja sama dengan beberapa bank besar di negara-negara anggotanya untuk mengembangkan sebuah *Capital Accord* yang baru yang bertujuan untuk merangkum semua risiko perbankan dalam satu *comprehensive capital adequacy framework* yang baru sehingga pada tahun 2004 lahirlah Basel Capital Accord II⁶⁸.

Basel II memiliki 3 (tiga) pilar utama sebagai rekomendasinya, yaitu:

1. Persyaratan modal minimum
2. *Supervisory review* (Pengawasan)
3. *Disclosure* (Pengungkapan)

⁶⁸ Sulad Sri Hardanto., "Manajemen Risiko Bagi Bank Umum", Cet.2, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007), hlm. 30-40

Bertitik tolak dari berbagai masalah terkini dan menjawab segala tantangan, memulihkan citra Indonesia sebagai negara “*cooperative*” dalam pemberantasan TPPU serta rekomendasi Basel II bagi perbankan Internasional maka Bank Indonesia menyusun suatu *policy recommendation* mengenai upaya-upaya yang harus dilakukan untuk mempercepat penyehatan operasional perbankan yang memuat *blue print* mengenai tatanan industri perbankan, visi, arah dan bentuk yang akan dicapai. Tatanan industri perbankan tersebut dikenal sebagai Arsitektur Perbankan Indonesia (API).

API merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh untuk rentang waktu lima hingga sepuluh tahun ke depan. Segala aspek yang berkaitan dengan berlangsungnya industri perbankan akan ditampung dalam API sehingga dapat mencerminkan seluruh kegiatan yang hendak dicapai oleh industri perbankan ke depan. Arah kebijakan pengembangan industri perbankan di masa datang dilandasi oleh visi mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Untuk dapat mencapai visi API tersebut serta memperhatikan seluruh rekomendasi perbankan sebagaimana yang terdapat pada pilar-pilar Basel II kemudian diekstraksi sedemikian rupa dalam 6 (enam) pilar API, yaitu⁶⁹:

1. Menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan.

⁶⁹ Veithzal Rivai, *op.cit.*, hlm. 222-224.

2. Menciptakan sistem pengaturan (regulasi) dan pengawasan (supervisi) bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional.
3. Menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi risiko.
4. Menciptakan *good corporate governance* dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional.
5. Mewujudkan infrastruktur yang lengkap untuk mendukung terciptanya industri perbankan yang sehat.
6. Mewujudkan pemberdayaan dan perlindungan nasabah.

4.3. Penerapan Prinsip CDD Dalam Operasional Perbankan

Suatu kejahatan yang terkait dengan Tindak Pidana Pencucian Uang sudah tentu berhubungan dengan terjadinya transaksi yang dianggap mencurigakan. Dalam UU No.8 Tahun 2010 pada Pasal 1 (5) dijelaskan bahwa yang dimaksudkan dalam transaksi keuangan mencurigakan diantaranya memenuhi salah satu dan atau beberapa syarat, yaitu:

- a. Transaksi tersebut menyimpang dari profil, karakteristik dan pola kebiasaan.
- b. Transaksi yang diduga dilakukan untuk menghindari pelaporan.
- c. Transaksi yang dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan harta kekayaan yang berasal dari hasil tindak pidana, atau
- d. Transaksi yang diminta oleh PPATK untuk dilaporkan karena melibatkan harta yang berasal dari hasil tindak pidana.

Sesuai dengan istilahnya, prinsip CDD diterapkan oleh bank untuk mengenal dan mengetahui identitas nasabahnya. Namun tidak terbatas itu saja, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, CDD lahir karena adanya tuntutan

Internasional terhadap seluruh negara di dunia agar memerangi kejahatan pencucian uang yang semakin marak khususnya yang memanfaatkan jasa perbankan, maka penerapan prinsip CDD lebih lanjut adalah untuk memantau kegiatan transaksi nasabah termasuk melaporkan setiap transaksi yang mencurigakan.

Sebagaimana rekomendasi FATF, prinsip CDD merupakan sarana paling dalam mencegah terjadinya TPPU dengan memanfaatkan jasa perbankan maka PPATK sebagai lembaga FIU (*Financial Intelligence Unit*) yang dibentuk oleh Pemerintah mengeluarkan Pedoman Umum Pencegahan dan Pemberantasan TPPU bagi PJK yang tertuang dalam Lampiran Keputusan Kepala PPATK No.2/1/KEP.PPATK/2003.

Surat Keputusan tersebut juga kembali menekankan tentang 4 (empat) kewajiban PJK terkait upaya Pemberantasan TPPU, yaitu mencakup:

1. Melaksanakan prosedur identifikasi nasabah atau biasa disebut prinsip mengenal nasabah (CDD) yang merupakan hal yang sangat penting. Setiap PJK harus menerapkan prinsip mengenal nasabah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh lembaga pengawas masing-masing PJK.
2. Menyimpan catatan dan dokumen mengenai identitas nasabah sampai dengan 5 (lima) tahun sejak berakhirnya hubungan usaha dengan PJK.
3. Menyampaikan laporan kepada PPATK terkait adanya transaksi keuangan yang mencurigakan dan transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai dalam jumlah kumulatif sebesar Rp.500.000.000,00 atau lebih atau nilai yang setara, baik dilakukan dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam 1 (satu) hari kerja.
4. Bagi PJK berbentuk bank, kewajiban pelaporan tersebut dikecualikan dari ketentuan rahasia bank, sehingga bank dan petugas pelapor tidak melanggar ketentuan rahasia bank.

Sesuai dengan rekomendasi FATF dan *Basel Committee*, prinsip CDD memiliki 5 (lima) elemen pokok yang terkandung di dalamnya, yaitu:

1. Prosedur penerimaan Nasabah
2. Identifikasi Nasabah
3. Monitoring Nasabah
4. Pelaporan
5. Manajemen Risiko

Sebagaimana telah diungkapkan pada bagian terdahulu, penyelidikan tentang identitas dan proses mengenal nasabah pada penulisan ini akan dibatasi terhadap nasabah bank perorangan baik nasabah baru maupun nasabah lama (*existing customers*) dan bukan kepada *walk in customer*. Terhadap nasabah baru, pihak Bank sebagai PJK akan menjanging informasi yang detail dan akurat mengenai calon nasabahnya sedangkan kepada nasabah lama akan dilakukan pengawasan berkala dan melakukan pelaporan sesegera mungkin jika ditemukan adanya transaksi yang mencurigakan.

4.3.1. Prosedur Identifikasi Nasabah Perorangan

Tindakan pemeriksaan terhadap nasabah perorangan dilakukan dengan:

1. Mengidentifikasi nasabah dan memeriksa identitas nasabah dari sumber dokumen, data atau informasi tersendiri yang dapat dipercaya.
2. Mengidentifikasi pihak penerima, dan mengambil tindakan yang beralasan untuk memeriksa identitas pihak penerima agar lembaga keuangan meyakini bahwa ia mengetahui siapa pihak penerima. Untuk *legal person* dan *legal arrangement*, pemeriksaan dilakukan oleh lembaga keuangan termasuk mengambil tindakan yang beralasan untuk mengetahui kepemilikan dan struktur pengawasan nasabah.
3. Mendapatkan informasi tentang tujuan dan maksud hubungan usaha.

4. Melakukan pemeriksaan terus-menerus terhadap hubungan usaha dan analisis transaksi-transaksi yang dilakukan secara menyeluruh dalam hubungan usaha tersebut guna menjamin bahwa transaksi yang dilakukan konsisten dengan apa yang diketahui lembaga keuangan atas nasabah, kegiatan usahanya dan profil risiko termasuk sumber dananya.

Petugas Bank, khususnya para *frontliner* dan para petugas *technical sales* bahkan para *credit analyser* memiliki peran penting dalam usaha mengenal nasabah karena pada saat calon nasabah akan melakukan proses pembukaan rekening atau pengajuan kredit, maka sesuai Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum Pasal 11 dan 21, petugas bank yang bersangkutan diwajibkan untuk mendapatkan informasi sedetail dan seakurat mungkin terkait calon nasabahnya tersebut. Identitas calon nasabah harus dibuktikan dengan keberadaan berbagai dokumen-dokumen pendukung dan Petugas Bank juga wajib meneliti kebenaran setiap dokumen pendukung nasabah tersebut. Dokumen pendukung yang diperlukan bagi calon nasabah perorangan setidaknya terdiri dari dokumen yang memuat identitas nasabah (nama, tempat dan tanggal lahir, alamat tetap, kewarganegaraan, dll) serta keterangan lain misalkan tentang pekerjaan, sumber dana dan tujuan penggunaan dana serta spesimen tanda-tangan.

Dalam praktek di lapangan, khususnya bagi calon nasabah *funding* yang akan menginvestasikan uangnya, pihak bank selalu mengabaikan informasi tentang sumber dan tujuan penggunaan dana sang nasabah tersebut karena dikhawatirkan akan menimbulkan “ketidak-nyamanan” bagi nasabah sehingga dapat mengakibatkan nasabah beralih untuk menginvestasikan uangnya pada lembaga keuangan lainnya.

Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum Pasal 23, sebenarnya pihak Bank memiliki kewenangan untuk menolak pembukaan rekening ataupun untuk melakukan transaksi keuangan dengan calon nasabah yang dianggap mencurigakan atau yang menyembunyikan dan atau mengaburkan informasi yang benar terhadap pihak Bank, namun, kemauan tersebut tetap ada di pihak bank dan para pejabatnya.

4.3.2. Identifikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan

Metode yang digunakan oleh para pencucian uang semakin variatif dan tidak terbatas sehingga terkadang cukup sulit untuk mengidentifikasi adanya transaksi keuangan yang mencurigakan, oleh sebab itu dibutuhkan adanya suatu *judgement* atas dasar fakta-fakta yang kuat dan bukan hanya sekedar tidak adanya suatu informasi tertentu dari nasabah. Ketepatan *judgement* ditentukan oleh kelengkapan informasi nasabah dan transaksi yang dilakukannya, pelatihan dan pengalaman dari karyawan / pejabat PJK yang bersangkutan.

PPATK telah memberikan pedoman terkait hal ini dimana setidaknya terdapat 5 (lima) parameter dalam menganalisis suatu transaksi, antara lain:

1. Apakah jumlah nominal dan frekuensi transaksi konsisten dengan kegiatan normal yang selama ini dilakukan oleh nasabah?
2. Apakah transaksi yang dilakukan wajar dan sesuai dengan kegiatan usaha, aktifitas dan kebutuhan nasabah?
3. Apakah pola transaksi yang dilakukan oleh nasabah tidak menyimpang dari pola transaksi umum untuk nasabah sejenis?

4. Apabila transaksi yang dilakukan sifatnya internasional, apakah nasabah memiliki alasan yang kuat untuk menjalin usaha dengan pihak di luar negeri?
5. Apakah nasabah melakukan transaksi dengan nasabah yang tergolong dalam nasabah berisiko tinggi (*high risk customer*)?.

Selain itu, pihak PJK juga harus membuat pedoman intern sebagai acuan untuk mengidentifikasi transaksi keuangan mencurigakan karena timbulnya kecurigaan terhadap suatu transaksi juga sangat bergantung pada profil nasabah, bentuk layanan dan produk dari masing-masing PJK.

Beberapa contoh transaksi keuangan yang mencurigakan diantaranya:

1. Setoran tunai yang cukup besar dalam satu atau beberapa kumpulan transaksi.
2. Nasabah atau kuasanya berupaya menghindari untuk berhubungan langsung dengan PJK.
3. Penggunaan banyak rekening dengan alasan yang tidak jelas.
4. Sering melakukan pemindahan dana atau transfer antar rekening atau bank pada satu atau lebih negara atau wilayah yang berbeda.
5. dll

4.4. Memaksimalkan Peran Regulator dan Pengawasan Perbankan

Sebagian besar pengalaman di bidang perbankan menunjukkan bahwa risiko sistemik yang terjadi di suatu negara bukan disebabkan oleh risiko perekonomian akibat kegagalan bank namun justru sebagai efek buruk dari kebijakan perekonomian yang dikeluarkan oleh Pemerintah atau Pejabat terkait⁷⁰.

Melihat pemaparan di atas, Saat inilah kita kemudian akan semakin menyadari betapa besarnya peran para pelaku perbankan dalam ikut serta

⁷⁰ Kaufman, *op.cit.*, hlm.2

memberantas TPPU, oleh sebab itulah, pihak regulator dan supervisi yang bertugas untuk membuat berbagai peraturan / perundang-undangan serta melakukan pengawasan terhadap kegiatan perbankan harus jauh lebih waspada, visioner, efektif dan tegas.

Pentingnya pengawasan terhadap industri Perbankan bahkan telah ditegaskan oleh Adam Smith: “....[b]eing the managers of other people’s money than of their own, it cannot well be expected, that they should watch over it with the same anxious vigilance with which partners in a private copartnery frequently watch over their own... Negligence and profusion, therefore, must always prevail, more or less, in the management of the affairs of such a company.”

Untuk mendapatkan dan atau mempertahankan kepercayaan masyarakat, industri perbankan harus diatur dan diawasi dengan ketat baik melalui peraturan langsung (*direct regulation*) maupun peraturan tidak langsung (*indirect regulation*). Peraturan langsung bertujuan mengurangi kewenangan pengurus bank dalam menjalankan kegiatan usaha. Bank misalnya dilarang memberikan kredit kepada suatu perusahaan melebihi prosentase tertentu dari modalnya. Sedangkan peraturan tidak langsung didasarkan pada pemberian insentif yang bertujuan mempengaruhi sikap tertentu dari pengurus bank, misalnya melalui penerapan peraturan mengenai persyaratan risk-based capital. Beberapa prinsip dapat dijadikan landasan dalam menyusun peraturan perbankan yaitu: efisiensi, keadilan sosial, pengembangan sistem, dan pemeliharaan institusi. Tujuannya adalah untuk menciptakan perbankan yang aman dan sehat (*safe and sound banking*).

Selain dalam bentuk pengawasan dengan berbagai regulasi / peraturan sebagaimana diterangkan di atas, secara teknis, pengawasan atas penerapan manajemen risiko bank merupakan bentuk pengawasan tidak langsung (*off site supervision*) melalui cara penilaian atas seluruh laporan-laporan yang wajib disampaikan oleh bank kepada pihak Bank Indonesia, namun dalam kerangka yang lebih luas apabila suatu bank mengalami permasalahan dalam tingkat kesehatannya serta terdapat dugaan terjadi suatu pelanggaran dalam pengelolaan risiko bank, maka pihak Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan langsung (*on site supervision*)

dengan menggunakan ketentuan penerapan manajemen risiko bank bersangkutan sebagai kriteria pemeriksaannya.

Untuk mencapai tujuan perbankan yang aman dan sehat (*safe and sound banking*) tersebut kepada badan pengawas bank perlu diberi kewenangan luas untuk mengatur dan mengawasi industri perbankan. Kewenangan tersebut antara lain berupa kewenangan menetapkan berapa besarnya modal yang harus dimiliki, berapa besarnya pinjaman yang dapat diberikan kepada suatu perusahaan, siapa yang boleh menjadi pengurus bank dan sebagainya. Kewenangan mengawasi diberikan dengan tujuan untuk memonitor apakah bank melakukan kegiatan usaha sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Perlu pula dikaji untuk memberikan kewenangan penyidikan kepada badan pengawas. Kewenangan tersebut bertujuan untuk melindungi nasabah, melindungi perekonomian dan menjaga tidak terjadinya konsentrasi bisnis. Perlindungan terhadap nasabah merupakan alasan paling dasar untuk mengawasi bank karena nasabah merupakan target yang mudah bagi pencurian oleh pengurus bank.

Bank Indonesia Lembaga Negara yang bersifat independen, yang memiliki otoritas sebagai regulator dan monitoring perbankan memiliki peran sangat strategis dalam perekonomian Indonesia khususnya dalam dunia perbankan terkait tugas utamanya untuk mengatur (regulator) dan mengawasi kegiatan seluruh bank di Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, bahkan ditegaskan juga bahwa Bank Indonesia juga dapat mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank.. Tugas tersebut memiliki sasaran yaitu terciptanya suatu sistem perbankan yang sehat dan tentunya Bank Indonesia juga harus memproduksi berbagai regulasi yang efektif dan efisien serta pengawasan yang jelas, tegas dan kontinu.

4.4.1. Pembinaan Sistem Prosedur dan Pengawasan Internal

Pembinaan sistem prosedur dan pengawasan internal sangat terkait dengan ada tidaknya *willingness* dari para pejabat Bank untuk menjalankan tata kelola perusahaan (*Good Corporate Governance*) yang

baik sebagaimana yang juga dipersyaratkan dalam kondisi perbankan yang sehat.

Penerapan prinsip CDD dan pelaporan atas terjadinya transaksi keuangan mencurigakan pada bank menjadi suatu keharusan yang tidak dapat ditawar lagi, oleh sebab itu, implementasi di dalam suatu lembaga PJK juga membutuhkan keseriusan dan pengawasan internal yang ketat dan efektif. Hal ini sangat terkait dengan tingkat kepatuhan suatu Bank (*compliance*) dalam menjalankan regulasi yang telah ditetapkan..

Setiap PJK wajib memiliki prosedur pelaporan yang jelas dan menjamin bahwa proses dari semua transaksi keuangan mencurigakan telah berjalan sesuai dengan prosedurnya dan ditangani oleh pejabat yang berwenang serta wajib melakukan sosialisasi sehingga setiap karyawan mengetahui siapa pejabat yang berwenang menangani laporan transaksi mencurigakan.

Sesuai ketentuan dalam Pasal 41 Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum, Pemerintah mewajibkan seluruh Bank memiliki memiliki sistem informasi yang dapat mengidentifikasi, menganalisa, memantau dan menyediakan laporan secara efektif mengenai karakteristik transaksi yang dilakukan oleh Nasabah Bank. Bank juga berkewajiban melakukan pemantauan atas transaksi yang dilakukan oleh Nasabah Bank, termasuk mengidentifikasi terjadinya transaksi keuangan mencurigakan.

Persyaratan-persyaratan tersebut wajib dimiliki oleh seluruh Bank yang beroperasi di Indonesia, namun demikian, belum semua Bank benar-benar memahami dan mempersiapkan seluruh Sumber Daya Manusianya (SDM) untuk dapat mengimplementasikan prinsip CDD tersebut.

Melalui suatu proses wawancara⁷¹ yang dilakukan terhadap seorang pengurus sebuah Bank Swasta X dengan kepemilikan Multi-Nasional dan telah menjadi salah satu Bank Devisa yang cukup mapan di Indonesia untuk mendapatkan contoh atau gambaran tentang penerapan dan pengawasan prinsip CDD, pada Bank tersebut ternyata telah menerapkan standar internal terkait pelaksanaan prinsip CDD sebagaimana yang dipersyaratkan dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut diatas⁷².

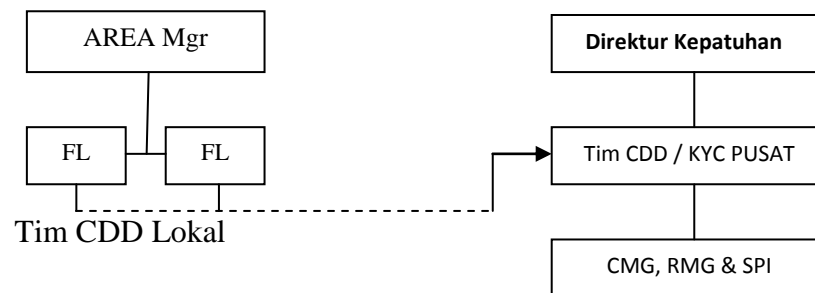
Secara terstruktur, penerapan teknis di awal berhubungan dengan seorang nasabah wajib dilakukan oleh para *frontlinernya*. Ternyata manajemen Bank tersebut telah memberikan pemahaman dan melakukan sosialisasi yang matang bagi seluruh karyawannya terkait prinsip CDD dan bahaya TPPU misalnya, melakukan interview dengan teknik komunikasi khusus kepada calon nasabahnya untuk dapat menggali berbagai informasi yang dibutuhkannya.

Sebagai wujud tata kelola perusahaan yang baik, mereka telah menjadikan prinsip tersebut sebagai suatu *core value* yang diinternalisasi melalui berbagai program pendidikan dan keseharian yang wajib ditaati seluruh karyawannya.

Secara sistematis, mereka juga telah menggambarkan unit kerja intern terkait penerapan prinsip CDD sebagai berikut:

⁷¹ Proses wawancara dilakukan terhadap Mrs.X, seorang Supervisor *Frontliner* pada Bank X yang berlokasi di Jakarta pada medio Maret – Mei 2012. Sesuai kesepakatan dan permintaan khusus dari pihak narasumber dan bahwa kepentingan wawancara sebagaimana disampaikan kepada narasumber hanya untuk tujuan keperluan penelitian ilmiah dan bukan untuk kepentingan lainnya yang, maka Nama Narasumber beserta Nama Bank tempatnya bekerja juga dirahasiakan.

⁷² Daftar Pertanyaan *lih: Lampiran 2*



Dari gambar di atas dapat terlihat bahwa Tim CDD Lokal adalah unit kerja penerapan prinsip CDD yang berada di tingkat cabang / business unit.

1. FL = Front Liners melakukan identifikasi dan pencatatan setiap nasabah atau bukan nasabah
2. FL mengirimkan laporan ke Tim CDD Lokal / Cabang yang terdiri dari IBC Head, IBUM, Platform Officer
3. Tim CDD Lokal / Cabang membuat laporan ke Tim CDD Pusat yang terdiri dari CMG (*Compliance Management Group*), RMG (*Risk Management Group*) dan SPI / Controller (Satuan Pengawas Internal)
4. Direktur Kepatuhan menerima laporan dari Tim CDD Pusat.
5. Bank X yang diwakili oleh Direktur Kepatuhan (CMG dan RMG) akan mengirimkan laporan CDD ke PPATK.

Manajemen Bank X tersebut memandang bahwa TPPU merupakan salah satu kejahatan yang berpotensi besar mengancam kesehatan bank akibat risiko yang dapat ditimbulkannya oleh sebab itu, CDD sebagai salah satu upaya pencegahan yang dianggap paling efektif, wajib diterapkan dengan tegas dan jelas oleh seluruh jajaran dari mulai level terendah hingga tertinggi.

Bank X beranggapan bahwa CDD merupakan metode paling efektif untuk mencegah dan mendeteksi terjadinya TPPU setidaknya didasarkan pada 3 (tiga) hal, yaitu:

1. Bank dapat menjadi media dan pintu masuk aliran dana dari berbagai pelaku kejahatan
2. Bank memiliki wewenang dan otoritas yang paling pertama dan terdepan untuk melakukan investigasi terhadap calon nasabahnya baik *new & existing customer* maupun *walk in customer*. Wewenang dan otoritas inilah yang harus dimanfaatkan oleh Bank agar dapat terhindar dari para pelaku kejahatan TPPU.
3. Bank memiliki kemampuan dan kewenangan untuk mendeteksi adanya berbagai transaksi mencurigakan dan melaporkannya kepada PPATK

Menyikapi hal itu, manajemen Bank X juga berpendapat bahwa berbagai regulasi dan pengawasan internal yang bersifat imperatif tidak akan membuat implementasi penerapan CDD berjalan dengan efektif karena para karyawan dan *stakeholders* mentaati dan menerapkannya hanya didasarkan kepada ketakutan akan sanksi yang dapat menjerat mereka semata. Oleh sebab itulah, penerapan prinsip CDD pada Bank X dianggap merupakan sebagai salah satu komitmen pihak Manajemen untuk menerapkan *Good Corporate Governance* sehingga dirasa perlu untuk menjadikannya sebagai salah satu *internalized core value* (Nilai Utama yang Terinternalisasi) yang wajib menjadi *way of act, way of think* dan *way of work* seluruh SDMnya. Hal ini tampak dengan memasukkan unsur-unsur teknis dan filosofis terkait implementasi CDD dalam Standar Operasional Prosedur serta Standar Prosedur Pengawasan dan juga Sistem Pelatihan karyawannya di seluruh jenjang.

Menurut narasumber tersebut, implementasi CDD pada operasional Bank X sebenarnya sudah ada dan diterapkan jauh sebelum lahirnya UU TPPU tahun 2010. Penerapan CDD sebelumnya lebih ditekankan kepada nasabah yang masuk dalam daftar hitam Sistem Informasi Debitur Bank Indonesia (SID) yang umumnya lebih terkait dengan nasabah-nasabah kredit. Ditambahkan pula bahwa telah diterapkannya prinsip CDD secara internal pada Bank tersebut dalam jangka waktu yang cukup lama menjadikan nilai-nilai tersebut telah terinternalisasi cukup baik dan hal ini dibuktikan dengan jumlah kredit bermasalah / *Non Performing Loan* (NPL) Bank yang rendah serta jumlah nasabah bermasalah terkait TPPU yang juga sangat rendah jika dibandingkan dengan Bank sejenis lainnya.

Manajemen juga sangat tegas terhadap pengawasan penerapan prinsip CDD diantaranya dengan melakukan evaluasi berkala / periodik baik mingguan maupun bulanan terhadap berbagai transaksi mencurigakan yang terjadi, berbagai data dan informasi nasabah baru, melakukan *account & data maintain* terhadap *existing customer* baik yang masih aktif maupun yang dalam status non-aktif (*dormant account*), serta menerapkan sanksi yang tegas pula terhadap karyawannya yang mengabaikan prosedur penerapan CDD.

Selain itu, secara koordinatif, manajemen melakukan berbagai pengawasan non-formal terhadap karyawannya karena tidak menutup kemungkinan bahwa para pelaku TPPU bekerjasama dengan pegawai Bank dimana mereka menempatkan dananya atau bahkan si pegawai Bank juga merangkap sebagai pelaku TPPU itu sendiri. Pengawasan non-formal dapat dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya mengamati transaksi keuangan pegawai tersebut serta membandingkan gaya hidup sang pegawai sehari-hari dengan penghasilan yang dia peroleh / dapatkan. Kisah Malinda Dee, seorang *Relationship Manager* dari sebuah Bank ternama yang justru menjadi pelaku kejahatan perbankan

dan TPPU merupakan suatu pelajaran sangat berharga bagi penerapan sistem pengawasan internal agar Bank, benar-benar tidak “kebobolan” oleh pegawainya sendiri yang melakukan TPPU dengan memanfaatkan jabatannya pada Bank tersebut yang tentu pada akhirnya akan sangat merugikan bagi Bank itu sendiri baik terkait risiko reputasi, operasional, kepatuhan dan hukum.

4.4.2. Optimalisasi Peran Bank Indonesia dan PPATK

Sebagaimana yang dipersyaratkan dalam berbagai konvensi Internasional terkait TPPU, yaitu adanya kesepakatan bersama untuk membentuk Rezim Anti Pencucian Uang (Anti Money Laundering Regime) dengan membentuk adanya suatu Unit Penyelidikan Keuangan Khusus maka Pemerintah Indonesia melalui UU No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang kemudian membentuk FIU (*Financial Intelligent Unit*) yang dikenal dengan sebuah Lembaga bernama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang tugas pokoknya adalah membantu penegak hukum dalam mencegah dan memberantas TPPU dan tindak pidana berat lainnya dengan cara menyediakan informasi intelijen yang dihasilkan dari analisis terhadap laporan-laporan yang disampaikan kepada PPATK. PPATK merupakan lembaga independen yang dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Dalam prakteknya, PPATK juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan atas setiap transaksi keuangan dalam operasional perbankan yang dianggap mencurigakan, meminta pelaporan terkait penerapan CDD dan transaksi mencurigakan dari setiap Bank bahkan membuat dan menerapkan berbagai regulasi yang dianggap perlu untuk memaksimalkan peran perbankan dalam pencegahan TPPU khususnya dalam implementasi CDD dan pengawasan terhadap transaksi mencurigakan.

Undang-Undang No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang bahkan memberikan kewenangan yang cukup besar bagi PPATK dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, diantaranya:

1. Meminta dan menerima laporan dan informasi dari pihak pelapor.
2. Meminta PJK untuk menghentikan sementara seluruh atau sebagian transaksi yang diketahui atau dicurigai merupakan hasil tindak pidana.
3. Meneruskan hasil analisis atau pemeriksaan kepada penyidik.
4. Melakukan audit kepatuhan atau audit khusus.
5. Memberikan peringatan kepada pihak pelapor yang melanggar kewajiban pelaporan.
6. Merekomendasikan kepada lembaga yang berwenang untuk mencabut izin usaha pihak pelapor.

PPATK memiliki peran yang sangat besar dalam menerapkan berbagai regulasi dan standar parameter terkait implementasi CDD pada operasional perbankan bahkan tidak hanya itu, dalam Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum Pasal 46 (1), bahkan telah ditegaskan bahwa Bank memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan transaksi keuangan mencurigakan kepada PPATK paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah Bank mengetahui adanya unsur transaksi keuangan mencurigakan sehingga Bank yang tidak memberikan pelaporan atau terlambat memberikan pelaporan kepada PPATK akan dikenakan sanksi.

Secara teknis, PPATK juga mengatur sistem pelaporan transaksi yang mencurigakan melalui format laporan yang antara lain memuat tentang informasi / data nasabah seperti nama pemegang rekening, tanggal

pembukaan rekening, alamat pemegang rekening, rincian keterangan lain seperti sumber dana, alasan transaksi dan bahkan para pemberi referensi yang mendukung si pemegang rekening untuk membuka rekeningnya pada Bank yang bersangkutan⁷³.

Meski PPATK memiliki wewenang yang cukup besar dalam pengaturan dan pengawasan terhadap implementasi prinsip CDD pada operasional Perbankan namun demikian, regulasi dan pengawasan perbankan tetap menjadi wewenang dan otoritas penuh Bank Indonesia termasuk dalam menetapkan Konsep *Punish and Rewards* yang dianggap paling Efektif terkait implementasi CDD tersebut.

Ketentuan-ketentuan Perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian tersebut ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia yang bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan, agar terwujud sistem perbankan yang sehat dan efisien. Oleh karena itu, peraturan-peraturan di bidang perbankan tersebut harus didukung pula dengan sanksi-sanksi yang adil serta harus disesuaikan pula dengan standar yang berlaku secara internasional⁷⁴.

Berdasarkan UU No.23 tahun 1999 Pasal 8 tentang Bank Indonesia menyebutkan bahwa tugas pokok Bank Indonesia adalah:

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter
2. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran
3. Mengatur dan mengawasi Bank

⁷³ Lih: Lampiran 1

⁷⁴ Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 127

Tugas pokok tersebut dapat diperinci lagi menjadi:

1. Sebagai Bank Sirkulasi, BI memiliki hak tunggal untuk mengedarkan uang sebagai alat pembayaran yang sah
2. Sebagai Sentral, BI adalah Bank Pusat bagi bank-bank lainnya baik dalam urusan perbankan maupun perkreditan.
3. BI merupakan lembaga yang memegang kas Pemerintah
4. Memiliki kewenangan dalam hubungan internasional sebagai penyusun rencana devisa, mengawasi, mengurus dan menyelenggarakan tata usaha cadangan emas dan devisa negara serta mengawasi dan mengkoordinir pembayaran internasional.
5. Bank Sentral sebagai pelaksana kebijaksanaan moneter yang disusun oleh Dewan Moneter yang bertugas membantu Pemerintah dalam merencanakan dan menetapkan kebijaksanaan moneter.

Dalam pelaksanaan tugas di bidang pengawasan, Bank Indonesia (BI) berwenang melakukan pengawasan baik secara langsung maupun tidak langsung. BI juga berwenang mewajibkan Bank untuk menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh BI. Pemeriksaan terhadap Bank dilakukan secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan.

Meski seluruh Bank yang beroperasi di Indonesia, sebagai lembaga keuangan / Penyedia Jasa Keuangan diwajibkan tunduk kepada seluruh hukum di Indonesia termasuk kepada Undang-Undang TPPU dan Peraturan Bank Indonesia tentang Penerapan Prinsip CDD yang juga mengatur tentang otoritas PPATK terhadap Operasional Perbankan terkait CDD, pencegahan TPPU dan pelaporan transaksi mencurigakan yang terjadi, namun sebaiknya Pemerintah juga melakukan revisi terhadap UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah

diubah oleh UU No.10 Tahun 1998. Revisi tersebut setidaknya menjelaskan dan mengatur tentang kedudukan PPATK dengan BI baik dalam bentuk koordinasi maupun komando terkait regulasi, pengawasan dan otoritas, serta berbagai perangkat aturan terkait kewajiban perbankan terhadap PPATK agar implementasi prinsip CDD pada Bank sebagai usaha mencegah TPPU berjalan efektif dan tidak tumpang tindih (*overlap*).

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

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral tidak hanya bertugas dalam menangani urusan moneter namun termasuk sebagai *the last lender of last resort* yang juga berperan sebagai lembaga pengawas perbankan sehingga Bank Indonesia memiliki peran ganda. Namun, setelah terjadinya berbagai ketidakpuasan terhadap kinerja Bank Sentral, khususnya dalam mengawasi sistem perbankan, banyak pihak mulai mempertanyakan efektivitas Bank Sentral sebagai lembaga pengawasan perbankan. Masalah lemahnya pengawasan perbankan tampaknya bukan

hanya persoalan di Indonesia, di negara-negara majupun telah banyak kajian yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk menyempurnakan sistem pengawasan perbankan bahkan timbul wacana untuk memfokuskan pengawasan Bank Sentral yang ideal apakah hanya menangani masalah-masalah moneter semata atau sekaligus membidangi pengawasan.

Mencermati peran pengawasan yang dimiliki oleh BI dan PPATK khususnya terkait penerapan prinsip CDD dan transaksi keuangan yang mencurigakan pada operasional perbankan harus benar-benar diatur secara jelas secara otoritas / wewenang dan perangkat hukumnya agar tidak menimbulkan kebingungan di dunia perbankan.

Selama ini, Operasional perbankan terkait implementasi CDD berpedoman kepada kewajiban untuk tunduk kepada UU No.8 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU serta Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum. Kedua produk regulasi tersebut sebenarnya memiliki keterkaitan yang jelas dan menunjukkan bahwa pemerintah telah menyadari operasional perbankan sangat rentan terhadap pemanfaatan TPPU sehingga implementasi prinsip *Customer Due Diligence* (CDD) adalah hal yang paling efektif dalam mewujudkan penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) terkait upaya pencegahan TPPU namun justru salah satu hal krusial yang belum dilakukan oleh Pemerintah adalah merevisi UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang telah diubah oleh Undang-undang No.10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Jika melihat perubahan terakhir Undang-Undang perbankan Indonesia yang justru terakhir dilakukan pada tahun 1998, jelas terlihat bahwa saat Undang-Undang tersebut dirubahpun, PPATK sendiri belum dibentuk sebagai

Financial Intelligence Unit yang dalam lingkup tugas dan wewenangnya justru bersinggungan langsung dengan operasional Perbankan yang seharusnya dalam otoritas Bank Indonesia dan selayaknya dipayungi sebuah kepastian hukum yaitu adanya Undang-Undang Perbankan yang direvisi dan mengakomodir peran PPATK serta koordinasinya dengan BI sebagai sang regulator.

Adanya kepastian dan kejelasan perangkat hukum tentunya akan berimbas kepada efektivitas pemberlakuan pengawasan serta penerapan *punish and rewards* bagi perbankan yang tidak menjalankan berbagai regulasi yang telah ditetapkan.

Selain itu, pihak regulator dan pengawas bahkan para legislator harus senantiasa peka terhadap berbagai kemajuan dan perkembangan terkait kejahatan TPPU serta memaksimalan CDD sehingga produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan harus tegas, jelas, efektif, dinamis dan senantiasa di evaluasi secara berkala.

4.5. Komitmen Pemerintah dan Dilema Kepentingan Politik

Seiring perkembangan zaman khususnya dalam bidang ilmu pengetahuan, teknologi dan sistem perbankan, praktek *money laundering* (TPPU) pun semakin marak dan bervariasi. Beberapa faktor penyebab maraknya TPPU di suatu negara antara lain:

1. Globalisasi, dimana batas-batas antara satu negara dan negara lain menjadi semakin “menghilang” (*borderless*) contohnya Uni Eropa, AFTA, dll
2. Kemajuan teknologi informasi yang sangat cepat dan tanpa dibatasi oleh waktu dan jarak

3. Ketentuan rahasia bank yang sangat ketat di suatu negara⁷⁵
4. Belum diterapkannya dengan sungguh-sungguh prinsip *Customer Due Diligence* (CDD) bagi perbankan dan PJK lainnya di suatu negara
5. Makin maraknya sistem transaksi *elektronic banking* antara lain dengan makin meluasnya ATM dan makin intensnya *wire transfer*
6. Munculnya konsep *e-money* sebagai jenis uang baru sehubungan dengan maraknya *e-commerce* melalui internet
7. Tidak adanya kesungguhan dari Pemerintah dan Perbankan di suatu negara untuk memberantas praktik-praktik pencucian uang
8. Tidak / belum adanya Undang-Undang tentang TPPU di suatu negara.

Meski TPPU berkembang semakin cepat dan variatif namun pada dasarnya TPPU memiliki beberapa titik lemah yang mengakibatkan aktivitasnya dapat teridentifikasi, diantaranya⁷⁶:

1. Masuknya dana tunai ke dalam sistem keuangan
2. Pembawaan uang tunai melewati batas negara (*cross border*)
3. Transfer antar sistem keuangan
4. Transfer dari sistem keuangan ke luar sistem keuangan
5. Pengambil-alihan saham atau aset lainnya
6. Penggabungan perusahaan dan
7. Pembentukan kelompok usaha

Bank sebagai salah satu PJK memiliki potensi yang sangat besar terimbas dari pemanfaatan sebagai sarana pencucian uang sekaligus sebagai media untuk melakukan berbagai pendeteksian dan penyelidikan terkait adanya dugaan

⁷⁵ Yunus Husen, *Rahasia Bank – Privasi Versus Kepentingan Publik*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm.236

⁷⁶ Amrullah., *Op.Cit*, hlm.255

TPPU. Dunia Perbankan sangat rentan dimanfaatkan oleh para pelaku TPPU karena pengaturan arus uang sebagai obyek utama dalam bisnis perbankan sangat berperan penting untuk keperluan transaksi dan media penyamaran hasil kejahatan para pelaku pencucian uang. Dari sekian banyak risiko perbankan, TPPU berpotensi besar berimbas terhadap risiko-risiko Bank, yaitu Risiko Reputasi, Risiko Operasional, Risiko Kepatuhan dan Risiko Hukum. Salah satu contoh, jika Reputasi suatu Bank menurun maka kondisi kesehatannya sudah pasti akan menurun pula karena berjalan tidaknya sebuah sistem perbankan, salah satunya ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan⁷⁷.

Secara struktural, Bank Indonesia merupakan lembaga yang memiliki otoritas terhadap seluruh sistem perbankan di Indonesia baik terkait regulasi, supervisi dan juga penerapan *punish and reward*. Sejalan dengan perkembangan perangkat hukum terkait upaya pencegahan TPPU dengan mengimplementasikan prinsip CDD pada operasional perbankan dan penetapan PPATK sebagai *Financial Intelligence Unit* (FIU) maka perbankan juga diwajibkan mentaati Undang-Undang Pencucian Uang dan Peraturan Bank Indonesia tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah sehingga terjadi konsekuensi bahwa seluruh Bank wajib mentaati beberapa kebijakan dan regulasi bahkan pengawasan yang dilakukan oleh PPATK yang memiliki berbagai wewenang dan otoritas terkait pelaporan transaksi mencurigakan dan penerapan prinsip CDD. Praktik ini agak membingungkan karena Bank juga dalam saat yang sama dapat bertanggung jawab kepada PPATK dan BI sehingga diperlukan adanya revisi Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan agar fungsi dan wewenang PPATK dan BI serta berbagai kepentingan masing-masing lembaga dapat diakomodir secara jelas, tegas dan efektif sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih dan kebingungan sehingga sistem regulasi, supervisi dan penerapan sanksi terhadap Bank agar prinsip CDD dapat diimplementasikan secara maksimal untuk mencegah terjadinya TPPU.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm.165

Pada prinsipnya, hukum dengan politik memang dua hal yang berbeda satu sama lain⁷⁸, namun sekalipun demikian, harus diakui bahwa suatu produk hukum lahir dari suatu proses politik dimana kepentingan politik termasuk di dalamnya.

Gavin Drewery menggambarkan adanya hubungan antara hukum dan politik sebagai berikut: ”.... *Law is essential part of politics... at a more practical level, when political decisions come to be translated into legal rules, things do not come to a full stop when an Act of Parliament receives its royal assent; a policy can stand for fall by approach adopted toward a new Act by the judges called upon to interpret and apply it.*”⁷⁹

Dalam pembuatan suatu produk perundang-undangan, banyak pihak yang terlibat dalam proses politik untuk melahirkannya. Di balik proses penyusunan perundang-undangan itu telah terjadi kompromi antara kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*). Hal yang paling hangat dan masih segar dalam ingatan kita adalah saat terjadinya perumusan dan pengambilan keputusan terkait UU APBN Perubahan 2012 di Dewan Perwakilan Rakyat yang puncaknya terjadi pada Sidang Paripurna DPR pada 30-31 Maret 2012 lalu. Sangat jelas terlihat bahwa muatan Undang-undang tersebut, khususnya pada Pasal 7 Ayat 6 dan 6 (a) mengandung unsur politisasi terkait berbagai kepentingan yang bermain di dalamnya.

Karena itulah, Pemerintah harus memiliki itikad baik dan serius dalam upaya pemberantasan TPPU sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan benar-benar produktif dalam memberantas TPPU dalam artian konkret dan bukan sekedar retorika oleh karena itu, Pemerintah harus benar-benar terlepas dari semua kepentingan golongan dan politik tertentu.

Keseriusan ini sangat penting karena implikasi yang ditimbulkan dari TPPU ternyata sangat kompleks dan berdampak sistemik baik dalam bidang hukum, politik, terlebih perekonomian suatu bangsa.

⁷⁸ Sudarto berpendapat bahwa Ilmu Hukum adalah suatu Ilmu dan Politik Hukum adalah Politik. Menurutnya, Politik Hukum ialah kebijakan dari suatu Negara melalui badan-badang yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang dikandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

⁷⁹ Gavin Drewery, *Law, Justice and Politics*, (London: Longman, 1975), hlm.1-2.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan penulisan dan pembahasan pada bagian-bagian terdahulu, maka mengacu kepada pokok permasalahan pada tesis ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Secara umum, Tindak Pidana Pencucian Uang dan Prinsip *Customer Due Diligence* dapat didefinisikan sebaga: Tindak Pidana Pencucian Uang merupakan suatu proses atau perbuatan yang bertujuan untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul uang atau harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana yang kemudian diubah menjadi harta kekayaan yang seolah-olah berasal dari kegiatan yang sah sedangkan Prinsip *Customer Due Diligence* mengacu pada Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum diartikan sebagai prinsip yang diterapkan Bank untuk mengetahui identitas nasabah, memantau kegiatan transaksi nasabah termasuk pelaporan transaksi yang mencurigakan.
2. Keterkaitan antara pemberantasan TPPU dengan penerapan prinsip kehati-hatian Bank untuk mencegah TPPU sebagaimana telah dibahas dalam penulisan tesis ini, termasuk pada bagian kesimpulan yang memuat tentang faktor penyebab maraknya TPPU dan beberapa titik lemahnya menunjukkan bahwa peranan Perbankan memiliki risiko yang sangat besar dan rentan terhadap pemanfaatan kejahatan TPPU sehingga perlunya penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential banking*) untuk menghindarkan bank dari berbagai risiko terkait TPPU. Namun, kelemahan TPPU juga dapat menjadi upaya

pencegahannya dengan mengefektifkan pengawasan dan pengidentifikasian terhadap nasabah melalui prinsip CDD dan juga memantau transaksi-transaksinya.

Pencegahan TPPU yang efektif tentunya dapat dilakukan dengan mengelaborasi seluruh prinsip metode, proses, prinsip dan teori-teori yang memungkinkan terjadinya TPPU, sebagai contoh, dengan memperhatikan proses umum terjadinya TPPU, kita dapat mengetahui bahwa *placement* sebagai tahapan awal merupakan tahap paling penting untuk melakukan tindakan pencegahan. Selain itu juga kita dapat memahami bahwa uang adalah obyek utama dalam TPPU sehingga mau tidak mau, dunia Perbankan menjadi sangat rentan terhadap terjadinya TPPU baik sebagai media yang dimanfaatkan oleh pihak luar (nasabah) atau bahkan yang dilakukan oleh pihak internal sendiri. Oleh sebab itulah, prinsip kehati-hatian dalam dunia perbankan (*prudential banking*) agar terhindar dari berbagai risiko yang mungkin ditimbulkan akibat pemanfaatan Bank dalam TPPU sangat diperlukan, dan cara yang paling efektif dan memungkinkan adalah dengan mengimplementasi prinsip CDD dalam operasional Perbankan yang tentunya harus tetap diikuti dengan sistem regulasi dan supervisi yang efektif.

Prinsip “*Follow the money*” sebagai penerapan paradigma baru dalam pemberantasan TPPU juga menjadi salah satu prinsip yang mendasari perlunya pengawasan operasional perbankan yang semakin tajam dan efektif melalui implementasi prinsip *Customer Due Diligence*.

Selain teori yang dicetuskan Reuter yang berpendapat bahwa Implementasi Prinsip CDD merupakan metode yang paling efektif dalam mencegah TPPU, Indonesia juga mengamini hal tersebut. Pedoman Umum Pencegahan dan Pemberantasan TPPU yang dikeluarkan oleh PPATK secara jelas menyebutkan bahwa penerapan Prinsip Mengenal Nasabah oleh Penyedia Jasa Keuangan (PJK) sangatlah penting untuk mencegah digunakannya PJK

sebagai sarana pencucian uang dan aktivitas lain yang terkait. Ketentuan mengenai Prinsip Mengenal Nasabah yang dikeluarkan oleh lembaga pengawas masing-masing PJK merupakan suatu instrumen pencegahan pencucian uang yang dilakukan melalui PJK⁸⁰. Bahkan FATF dan *The Basel Committee* juga merekomendasikan bahwa sarana yang paling efektif bagi perbankan untuk mewaspadai kegiatan Tindak Pidana Pencucian Uang adalah melalui penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (KYC/CDD)⁸¹.

3. Implementasi Prinsip *Customer Due Diligence* pada Operasional Bank Umum Sebagai Upaya Pencegahan Kejahatan Pencucian Uang di Indonesia sebenarnya terkait erat dengan 3 (tiga) hal, yaitu: Sejauh mana Pemerintah, Perbankan dan seluruh *stakeholder* berperan serta dan memiliki niat baik untuk merumuskan dan menetapkan berbagai regulasi yang efektif (jelas dan tidak tumpang tindih), mengimplementasikan berbagai aturan perundang-undangan terkait CDD dalam suatu pola pengawasan terpadu, tegas, terarah dan kontinu serta penetapan, pemberian / pengenaan prinsip *punish and rewards* (Sanksi dan Penghargaan) terhadap PJK yang mengimplementasikan prinsip CDD dengan tepat (baik).

Pemerintah sebenarnya telah cukup mencurahkan perhatian pada penyempurnaan peraturan-peraturan hukum di bidang perbankan. Mulai dari undang-undang hingga peraturan yang sifatnya teknis sudah cukup tersedia. Bahkan peraturan yang berhubungan dengan prinsip kehati-hatian pun (*prudential regulation*) sudah sangat memadai. Namun demikian, kelengkapan peraturan terutama menyangkut prinsip kehati-hatian tidaklah cukup untuk dijadikan ukuran bahwa perbankan nasional lepas dari segala permasalahan. Buktinya sebagian besar bank-bank nasional (khususnya bank swasta) merupakan bank bermasalah, yang satu persatu masuk kandang

⁸⁰ Lih: Lampiran Kep.Kepala PPATK No.2/1/KEP.PPATK/2003 tentang Pedoman Umum Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang bagi Penyedia Jasa Keuangan, Bab.5, Bagian A (2-3), hlm.18

⁸¹ Husen., *Op.Cit.*, hlm. 241

Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), bahkan lebih tragis lagi beberapa bank swasta nasional terpaksa dilikuidasi pada masa awal krisis ekonomi dan keuangan melanda Indonesia.

Perumusan berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan upaya pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang (*Anti Money Laundering*) di Indonesia dirasa sangatlah naif setidaknya dari logika yang muncul sebagai berikut: Berbagai aturan dan undang-undang pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang dibuat dan disempurnakan serta diterapkan untuk dapat mendeteksi, menelusuri dan mencegah “uang haram” sebagai hasil dan modal suatu tindakan kejahatan lain seperti Korupsi, Perdagangan Narkotika, Tindakan Terorisme dan lain sebagainya padahal Indonesia sendiri masuk dalam urutan tertinggi dalam kasus Korupsi, Perdagangan Narkotika dan Penyebaran berbagai paham terkait Terorisme. Selain itu, aturan dan undang-undang tersebut tentunya dirumuskan, digodok, disusun dan ditetapkan oleh para Pejabat Negara dan Pemerintah yang tidak dinafikkan, sebagian besar terlibat kasus korupsi, baik di level pusat hingga ke daerah sekalipun sehingga kondisi ini bagaikan “mencincang air”, yang pastinya menimbulkan banyak dilema dan kegalauan yang tentu akan sarat dengan muatan dan kepentingan politik termasuk dalam perumusan dan pembuatan berbagai produk hukumnya.

5.2. Saran

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, tahapan awal dalam TPPU adalah *Placement* yaitu penempatan dana hasil atau untuk kejahatan yang umumnya dilakukan pada lembaga keuangan atau jasa asuransi. Tahap ini dinilai sebagai tahap yang paling mudah untuk diidentifikasi khususnya terkait sumber dana yang ditempatkan tersebut. Meski memang penempatan dana juga dapat dilakukan dalam bentuk asuransi maupun pembelian surat berharga lain, namun jasa perbankan sebagai mediator yang menjadi sarana lalu-lintas uang berperan sangat penting. Oleh

sebab itulah, Penerapan dan Pengawasan prinsip-prinsip *Customer Due Diligence* di dunia Perbankan menjadi syarat mutlak bagi suatu negara untuk dapat memulai gerakan melawan TPPU.

Berbagai misi dan bentuk bantuan yang ditentukan dalam GPML ini dimaksudkan agar negara-negara dalam melakukan upaya pemberantasan TPPU mengikuti atau sesuai dengan standar internasional seperti yang ditentukan dalam FATF, OECD, *Basel Committee*, dan lain-lain. Apabila Indonesia ingin bersungguh-sungguh dalam memberantas TPPU maka kerjasama internasional harus mendapat prioritas mengingat kejahatan ini sifatnya lintas batas. Selanjutnya, Indonesia juga harus mengikuti pedoman dari *United Nation Global Programme Against Money Laundering (GPML)* yang terdapat pada *United Nation Office for Drug Control and Crimes Prevention (UNODCCP)*. Instrumen internasional ini fungsinya sangat penting dalam rangka pemberantasan pencucian uang karena di dalamnya antara lain mengatur mengenai kerjasama penyediaan pelatihan anti TPPU secara komprehensif dan juga memberikan bantuan teknis. Penilaian / citra yang baik sangat diperlukan karena penilaian badan-badan internasional juga akan sangat berpengaruh pada perekonomian secara keseluruhan di suatu negara termasuk Indonesia, misalnya akan mengakibatkan investasi asing tidak masuk atau bahkan investasi asing yang selama ini ada beralih ke negara lain.

Berdasarkan penulisan ini, penulis melihat bahwa Pemerintah harus memperhatikan beberapa hal terkait optimalisasi penerapan Prinsip *Customer Due Diligence*, diantaranya:

1. **Perangkat Hukum:** Membenahi seluruh perangkat hukum dan peraturan-perundang-undangan terkait regulasi, supervisi dan penerapan *punish and rewards* terhadap perbankan serta otoritas terkait, misalkan dengan melakukan revisi terhadap Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang juga mengakomodir dan menegaskan peran PPATK.
2. **Sumber Daya Manusia (SDM):** Menginternalisasi nilai-nilai yang terkandung dalam Prinsip CDD kepada seluruh *stakeholder* yang terkait dengan upaya pemberantasan TPPU termasuk pemahaman terhadap paradigma baru pemberantasan TPPU yang wajib dipahami dan diamalkan

baik oleh pihak Perbankan, Pemerintah khususnya para aparat Hukum, PPATK dan Bank Indonesia. Internalisasi nilai tersebut dapat dilakukan melalui berbagai penyuluhan dan penyadaran tentang perlunya dunia perbankan mewaspadaai bahaya dan upaya TPPU, sosialisasi, kampanye dan memasukkannya dalam sistem atau kurikulum pendidikan / pelatihan SDM.

3. **IpTek dan Sistem Informasi:** Memanfaatkan kemajuan sistem teknologi dalam mendukung penerapan CDD dan pemantauan terhadap nasabah yang dianggap mencurigakan serta adanya transaksi keuangan yang mencurigakan. Salah satu hal yang mungkin dapat dilakukan adalah memanfaatkan Sistem Informasi Debitur (SID). Selama ini SID lebih banyak memuat daftar "debitur hitam" terkait dengan aktivitas kreditnya (nasabah *lending*) dan jika memungkinkan, SID juga akan memuat daftar nasabah atau non-nasabah suatu Bank atau bukan yang dicurigai atau telah terindikasi terlibat dengan TPPU sehingga para *frontliners* sebagai karyawan Bank yang berada di garis depan dapat lebih awal melakukan pendeteksian dan pencegahan.

Selain menyimpulkan hal-hal yang harus diperhatikan dan diterapkan oleh setiap negara, khususnya Indonesia untuk dapat mencegah dan memberantas TPPU, beberapa rekomendasi di bawah ini juga perlu diperhatikan, yaitu:

1. Penerapan sistem *single ID* bagi seluruh penduduk
2. Pemberlakuan sebuah regulasi yang mengatur tentang optimalisasi *cashless payment*
3. Ratifikasi dan Pelaksanaan Ketentuan-ketentuan PBB
4. Kriminalisasi pendanaan terorisme dan pencucian uang
5. Pemblokiran dan Penyitaan Harta Kekayaan Teroris
6. Pelaporan transaksi-transaksi yang mencurigakan terkait dengan terorisme
7. Kerjasama internasional
8. Jasa Pengiriman Uang Alternatif
9. *Wire Transfers*
10. Organisasi non-profit
11. Jasa Kurir Uang Tunai

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Amrullah, M.Arief Dr.S.H.,M.Hum., “Tindak Pidana Pencucian Uang – Money Laundering”, Malang: Bayumedia Publishing, 2004
- Atmasasmita, Romli., “Sistem Peradilan Pidana”, Bandung: Binacipta, 1996
- Benston, G.; Eisenbeis, R.; Horvitz, P.; Kane, E., and Kaufman, G., “Perspectives on Safe and Sound Banking”, Cambridge: MIT Press, 1986
- Coffey, Alan., “An Introduction to the Criminal Justice System and Process”, New Jersey: Prentice hall, Inc. Englewood Cliffs, 1974
- Djumhana, Muhama., “Hukum Perbankan di Indonesia”, Cet. 5, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996
- Drewery, Gavin., “*Law, Justice and Politics*”, London: Longman, 1975.
- Dworking, Ronald., “Legal Research”. *Daedulus*.250.,Spring, 1973
- Freeman, MDA., Lloyd’s “*Introduction to Jurisprudence*,” 7th edition, London: Sweet & Maxwell Limited, 2001
- Fuady, Munir., “Hukum Perbankan Modern Berdasarkan Undang-Undang Tahun 1998”, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998
- Fukuyama, Francis., “*The end of history and The Last of Man*”, terj. Amirullah: Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal, Yogyakarta: Qalam, 2004
- Garnasih, Yenti., “Kriminalisasi Pencucian Uang (*Money Laundering*)”, Cet.1, Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003
- Gilmore, William C., “Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Countermeasures, Belgium: Council of Europe Publishing, 1999
- Goodpaster, Gary., “Changes in the Legal Profession in The United State since 1900”, dalam CFG Sunaryati Hartono, *Business and the Legal Profession in an Age of Computerization and Globalization*, Bandung: Alumni, 2000

- Hardanto, Sulad Sri., "Manajemen Risiko Bagi Bank Umum", Cet.2, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007
- Hermansyah, "Hukum Perbankan Nasional Indonesia", Ed.1, Jakarta: Prenada Media, 2005
- Hornby, A.S., "*Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*" (6th Edition), Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Husen, Yunus., "Bunga Rampai Anti Pencucian Uang", Bandung: Books Terrace & Library, 2007
- _____. "Rahasia Bank – Privasi Versus Kepentingan Umum", Cet.1, Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003
- Iwardono, SP. Drs., "Uang dan Bank" (edisi IV cet IV), Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1996
- Jane, Hughes and MacDonald Scott B., "International Banking-Text and Cases, Boston: Addison Wesley, 2002
- Kitch, Edmund W., "Economic Crime" dalam Sanford H. Kadish (ED), "Encyclopedia of Crime and Justice", Vol.2, New York: The Free Press, 1983
- Kusumaatmadja, Mochtar., "Fungsi dan Perkembangan Hukum", Bandung: LPHK FH UNPAD, Binacipta, 1976
- Levi & Reuter., "Money Laundering" dalam Crime and Justice in Scandinavia - Chicago Journal Coverage: 1979-2011 (Vols. 1-40), Chicago: The University of Chicago Press, 2011
- Lovett, William A., "*Banking and Financial Institutions Law*", USA: Westpublishing Co., 1997
- Manurung, Mandala dan Prathama Rahardja, "*Uang, Perbankan dan Ekonomi Moneter*", Kajian Kontekstual Indonesia, Jakarta: Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004
- Mertokusumo, Sudikno., "Mengenal Hukum", Yogyakarta: Liberty, 2005
- Pound, Roscoe., "Introduction to the Philosophy of Law," New Haven: Yale University Press, USA, 1854
- Packer, Herbert L., "The Limits of the Criminal Sanction", California: Stanford University Press, 1968

- Pardede, Marulak., "Hukum Pidana Bank", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995
- _____, "Likuidasi Bank dan Perlindungan Terhadap Nasabah", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998.
- Reuter, Peter and Edwin M. Truman., "Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering", Washington D.C.: Institute for International Economics, 2004
- Riyadi, Selamat., "*Banking Assets and Liability Management*", Ed.3, Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI, 2006
- Rivai, Veithzal., "Bank and Financial Institution Management", Conventional and Sharia System., Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007
- Ryan, Christopher., "Criminal Law" (5th Edition), London: Blackstone Press Limited, 1998
- Sedarmayanti., dan Syarifudin Hidayat, "Metodologi Penelitian", Bandung: Mandar Maju, 2002
- Sherman T., "International Efforts to Combat Money Laundering: The Role of the Financial Task Force", dalam Mac Queen L (ed.), Money Laundering, Edinburgh, 1993
- Siamat, Dahlan., "Manajemen Lembaga Keuangan", Jakarta: Intermedia, 1995
- Sjahdeni, Sutan Remy., "Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia", Jakarta: Seri Hukum Perbankan, Institut Bankir Indonesia, 1993
- Soekanto, Soejono dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat", Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001
- Susilo, Muhammad Joko., "Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan Manajemen Pelaksanaan Kesiapan Sekolah Menyongsongnya", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Suyatno , Thomas dkk., "Kelembagaan Perbankan", Jakarta: Gramedia, 1998
- Usman, Rachmadi., "Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia", cet. 2, Jakarta: Gramedia, 2003
- Wijaya, Krisna., (ed). "Analisis Krisis Perbankan Nasional: catatan kolom demi kolom", Jakarta: Kompas, 2000

ARTIKEL, MAKALAH DAN DOKUMEN LEMBAGA

“Analisa Ekonomi atas Hukum Perbankan ”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi Nomor 1-3 Tahun XXVIII Januari – Juni 1998: 86

Arthur, M., Arvind dan Jimmy Burhan, *The Corporate Governance Of Banks: CAMEL-IN-A-CAGE*, Paper dalam konferensi Internasional tentang ‘Asian Revival; Risk, Change and Opportunity, Asian Development Bank, Manila-Philippnes, 2001:1

Basel Committee on Banking Supervision, “Core Principles for Effective Banking Supervision”, Basel, September 1997

_____, “Customer due diligence for banks”, Basel, October 2001

Benston, G., and Kaufman, G., "Is the Banking and Payments System Fragile?" Journal of Financial Services Research (1995) 9: 209-40.

_____, "The Appropriate Role of Bank Regulation." Economic Journal (1996) 106: 688-97.

Chaikin, David A. *Money Laundering: An Investigatory Perspective*. Crim.L.R. vol.2.No.3, Spring, 1991

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)., “The Fourty Recommendations” (2nd Rev), 2003.

Hasan, Djunaedah., “Kontribusi Hukum Perbankan Terhadap Penyehatan Bank”, *Prosiding Seminar Nasional Strategi Penyehatan Bank dalam Upaya Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat dan Mengantisipasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung 4 Desember 1999.

Jusuf Anwar, Aspek-aspek hukum keuangan dan perbankan suatu tinjauan praktis, Disampaikan pada Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar-Bali, 14-18 Juli 2003: 33

Juwana, Hikmahanto., Hikmahanto Juwana, 1998, “Analisa Ekonomi atas Hukum Perbankan ”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi Nomor 1-3 Tahun XXVIII Januari – Juni 1998:86

Kaufman, George G., “Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation”. Paper presented presentation at a conference on Public Regulation of Depository Institutions, Koc University, Istanbul, Turkey in November 1995

Miller, Bruce., "Trade Based Money Laundering and The ICE Trade Transparency Unit", Paper presented presentation at Asia Pasific Typologies Workshop 2005, Nadi, Fiji, October 25-26th 2005.

Sjahdeini, Sutan Remy., "Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang", Makalah sosialisasi RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, DepkumHAM RI: Jakarta, 6-10 November 2000: 1

Sabirin, Syahril., "Upaya Keluar dari Krisis Ekonomi dan Moneter" , *Orasi Ilmiah Wisuda Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat*, Padang 29 September 2001: 5

Sitompul, Zulkarnain., "Peran dan Fungsi Bank dalam Sistem Perekonomian", Jakarta 2005: 1-5.

Subianto, Bambang., "BMPK Bukan Jaminan", *Majalah Pilar Ed.XXV/II*, 10 Juni 1998.

Sudarto., "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum", *Hukum dan Keadilan 5*, Januari – Februari 1979.

United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)., "Strengthening Existing International Cooperation in Crime Prevention and Criminal Justice, including Technical Cooperation in Developing Countries, with Special Emphasis on Combating Organized Crime", *Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, 1st Session*, Vienna, 21-30 April 1992.

Welling, Sarah N. and Diana Todd., "International Strategies to Combat Money Laundering", *Criminal Law Forum*, (Vol.7 No.3, 1996)L 703-707.

Wallison, Peter J., "Why Do We Regulate Banks?", *Banking and Finance, Regulation* Winter 2005-2006: 14-19.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bank Indonesia., Peraturan Bank Indonesia No.13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum

_____, Surat Edaran (SE) Bank Indonesia No.13/24/DPNP tanggal 25 Oktober 2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum

_____, Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI Tahun 2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum

- _____, Peraturan Bank Indonesia No.11/25/PBI Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No.5/8/PBI Tahun 2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum
- _____, Peraturan Bank Indonesia No.6/10/PBI/2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum
- _____, Peraturan Bank Indonesia No.5/21/PBI Tahun 2003 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI Tahun 2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer*)
- _____, Peraturan Bank Indonesia No.5/8/PBI Tahun 2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum
- _____, Peraturan Bank Indonesia No.3/23/PBI Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI Tahun 2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer*)
- _____, Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI Tahun 2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer*)
- Indonesia, Undang-undang No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang
- _____, Undang-undang No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-undang No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang
- _____, Undang-undang No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang
- _____, Undang-undang No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
- _____, Undang-undang No.10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan
- _____, Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan
- Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)., Keputusan Kepala PPATK No.2/1/KEP.PPATK/2003 tentang Pedoman Umum Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang bagi Jasa Keuangan.

WAWANCARA

Mrs. X (2012, medio Maret – Mei). *Personal Interview*

PUBLIKASI ELEKTRONIK

Hermana, Budi., “*Penilaian Kesehatan Bank (RGEK): Risk Profile*”, Graha Pena Gunadarma: <http://pena.gunadarma.ac.id/penilaian-kesehatan-bank-rgec-risk-profile-2/>, 31 Mei 2012

Imam Mawardi, “Implementasi Kurikulum: Sebuah Prinsip Dasar”: <http://mawardiumm.blogspot.com/2009/08/implementasi-kurikulum-sebuah-prinsip.html>

“Implementasi/Pelaksanaan”: <http://kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/12/implementasi-dan-monitoring-kebijakan.pdf>

“Manajemen Risiko Pada Industri Bank (Perbankan)”, <http://rajapresentasi.com/2010/04/manajemen-risiko-pada-industri-bank-perbankan/>

Susidarto., *Reposisi Pengawasan Bank*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0204/26/opini/menu33.htm>

Lampiran 1**LAPORAN TRANSAKSI YANG DAPAT DIKATEGORIKAN SEBAGAI TRANSAKSI YANG MENCURIGAKAN *)**

NOMOR LAPORAN	
NAMA BANK	
KANTOR BANK (ALAMAT DAN NOMOR TELEPON)	
NAMA PEMEGANG REKENING	
TANGGAL PEMBUKAAN REKENING	
PEMBERI REFERENSI	
IDENTITAS NASABAH (**)	
IDENTITAS BENEFICIAL OWNER (***)	
ALAMAT PEMEGANG REKENING	
RINCIAN KETERANGAN TENTANG TRANSAKSI YANG DAPAT DIKATEGORIKAN MENCURIGAKAN, ANTARA LAIN PENJELASAN:	
??SUMBER DANA	
??PENKREDITAN/PENDEBETAN REKENING	
??JUMLAH	
??TANGGAL TRANSAKSI YANG MENCURIGAKAN	
??MATA UANG/VALUTA	
INFORMASI RELEVAN LAINNYA	

*) *format laporan ini tidak mengurangi kemungkinan untuk Bank menambahkan informasi dan data yang diperlukan*

***) *identitas nasabah disesuaikan dengan ketentuan Pasal 5*

****) *identitas **beneficial owner** disesuaikan dengan ketentuan Pasal 6*

Tanggal Laporan :

Lampiran 2**DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA**

Topik : Implementasi Prinsip CDD untuk Mencegah TPPU pada Bank X

Narasumber : Mrs.X

Jabatan : Frontliner Spv Bank X

Tanggal : Maret – Mei 2012

Lokasi : Bank X

No.	PERTANYAAN
1	Bagaimana Bank anda mewaspadai / menyikapi TPPU?
2	Bagaimana Implementasi Prinsip CDD pada Operasional Bank anda?
3	Sejauh apa Prinsip CDD diinternalisasikan kepada seluruh karyawan Bank anda?
4	Bagaimana struktur pelaksanaan, pengawasan dan pelaporan CDD?
5	Menurut anda, sejauh apa Prinsip CDD berperan dalam mencegah TPPU?
6	Secara singkat, bagaimana anda menjelaskan sistem teknis pengawasan internal pada Bank anda?
7	Apa yang menjadi kendala bagi Bank anda dalam mengimplementasikan Prinsip CDD baik terkait operasional maupun regulasi?
8	Sejauh mana kebijakan Pemerintah mempengaruhi efektivitas CDD di Bank anda?
9	Bagaimana komitmen Manajemen Bank anda terhadap implementasi CDD?