

**KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT DALAM MENGGUNAKAN
PERANGKAT LUNAK SAR (*SUSPICIOUS ACTIVITY REPORT*) UNTUK
MENGANTISIPASI *CYBER MONEY LAUNDERING***

Oleh:

Sy. Nurlia Hafizah

Anggota: Yessi Olivia, S.IP, M.Int.Rel

Email: JustLia12@gmail.com

Handphone: 085265548356

Abstract

This research analyzes the U.S. policy in applying Suspicious Activity Report software in order to anticipate cyber money laundering. The U.S views money laundering as part of transnational crime organization activities that brought damages to its economy. The advancement of technologies in money laundering activities have also resulted in the difficulties in tracking the transaction. The money were usually generated from criminal activities such as drug trafficking, illegal arms trade, human trafficking, prostitution, fraud, and many more. Most of money launderers in the U.S. are citizens of neighboring countries such as Mexico and Colombia assisted by the U.S. citizens.

This study uses descriptive qualitative method, and the neo-realist perspective. And also using neo-mercantilism theory to analyze and explain why the United States adopted a policy in anticipation against cyber money laundering.

Keywords: Money laundering, cyber money laundering, transactions monitoring, U.S. Economy

1. Pendahuluan

Tulisan ini akan membahas mengenai efektivitas dari kebijakan yang diambil pemerintah Amerika Serikat untuk mengantisipasi tindak kriminal pencucian uang. Masalah *money laundering* atau pencucian uang atau pemutihan uang sudah dikenal sejak tahun 1930. Istilah ini muncul erat kaitannya dengan perusahaan *laundry*, yaitu perusahaan pencucian pakaian. Perusahaan ini dibeli oleh para mafia Amerika Serikat atas dana yang diperolehnya dari berbagai usaha ilegal, yang selanjutnya dipergunakannya sebagai cara pemutihan uang dari hasil-hasil transaksi ilegal berupa prostitusi, perjudian, narkoba, penipuan, dan sebagainya. Cara pemutihan uang atau pencucian uang dilakukan dengan melewatkan uang yang diperoleh dengan cara ilegal melalui serangkaian transaksi finansial yang rumit untuk menyulitkan berbagai pihak untuk mengetahui asal-usul uang tersebut.¹

¹Bambang Poernomo. 2001. *Money Laundering Persepsi Hukum Nasional*. Jakarta: FH Jayabaya. hal 1

Dalam *Black's Law Dictionary*, *money laundering* diartikan sebagai berikut²:

“Term used to describe investment or other transfer of money flowing from racketeering, drug transaction, and other illegal sources into legitimate channels so that its original source cannot be traced”

Sejalan dengan perkembangan teknologi dan globalisasi di sektor perbankan, kini banyak bank telah dijadikan sasaran utama untuk kegiatan pencucian uang karena sektor inilah yang banyak menawarkan beragam jasa transaksi keuangan yang dapat dijadikan sebagai media untuk menyembunyikan sumber dana ilegal. Dalam hal ini yang paling mendorong maraknya pencucian uang adalah teknologi di bidang informasi. Diantaranya dengan munculnya internet di dunia maya (*cyber space*). *Money Laundering* merupakan kejahatan yang dalam hukum sosial-ekonomi terkait dengan upaya tatanan sosial dan tatanan ekonomi di lingkungan nasional, regional, dan internasional sehingga dapat diartikan suatu bentuk kejahatan yang sangat luas yang dapat melampaui batas-batas teritorial negara menjadi bentuk kejahatan transnasional atau internasional.³

Money Laundering dapat dilakukan melalui penyalahgunaan internet sebagai salah satu kemajuan teknologi informasi, antara lain melalui layanan *internet banking*. Sehingga sifat *money laundering* menjadi universal dan bersifat transnasional yakni melintasi batas-batas yurisdiksi negara.⁴ Berarti pemahaman hukum pidana terhadap kejahatan ini tidak lagi terkait dengan asas teritorial suatu negara saja akan tetapi lebih dari satu hukum nasional yang dilanggar. Uang hasil dari tindak pidana ini tidak saja disimpan atau dimanfaatkan dalam suatu lembaga keuangan suatu negara asal, akan tetapi juga dapat ditransfer ke negara lain dengan berbagai macam cara dan kepentingan, misalnya dengan cara pembayaran yang dilakukan melalui bank secara elektronik (*cyberpayment*)⁵.

1.1 Aktivitas Pencucian Uang di Amerika Serikat

Aktivitas *money laundering* di Amerika Serikat umumnya memutihkan dana yang berasal dari berbagai tindak pidana dari berbagai negara pula. Dari data yang ada, pada tahun 2008-2009 arus transaksi keuangan ilegal dari Kolombia ke Amerika Serikat adalah sebesar US \$ 6 miliar yang berasal dari bisnis narkotika. Sedangkan dana yang diputihkan di Amerika Serikat yang berasal dari Meksiko pada tahun 2009 berjumlah US\$ 6,2 milyar dari kegiatan perdagangan obat-obatan terlarang. Jumlah ini merupakan sekitar 5% dari total transaksi narkotika dunia. Kemudian dana yang dicuci di AS oleh Meksiko berasal dari kegiatan *trafficking* sebesar US\$ 1 milyar menurut *Drugs Crime Report* tahun 2008. Berikutnya dana ilegal yang dibersihkan berasal dari perdagangan senjata ilegal

² *Ibid*, hal 2

³ Abu Bakar Munir. 1999. *Cyber Law: Policies and Challenges*, (Malaysia, Singapore, Hongkong : Butterworths Asia), hal 105

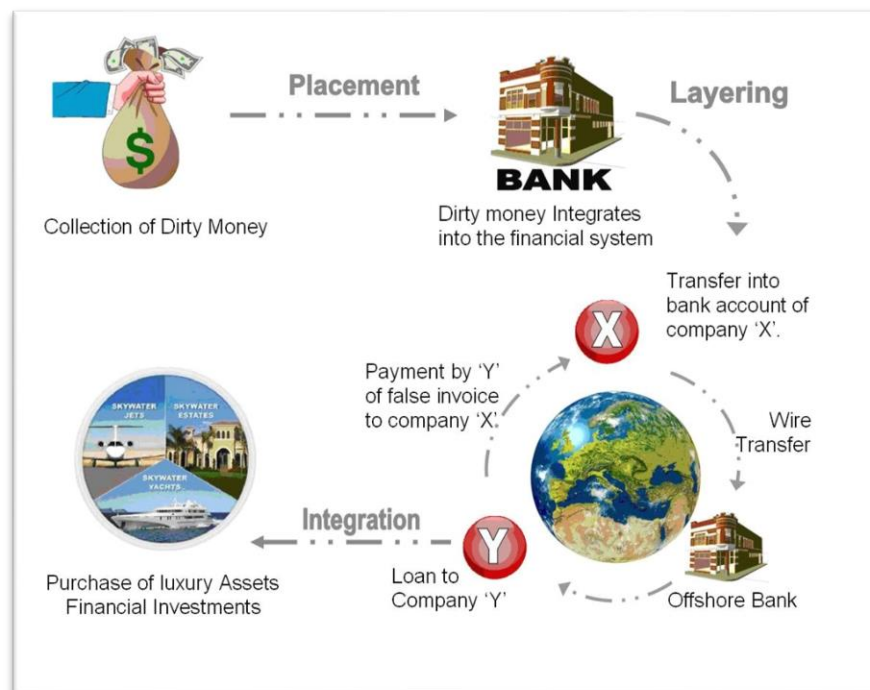
⁴ NHT. Siahaan. 2005. *Pencucian uang dan Kejahatan Perbankan*. Jakarta: Sinar Harapan. hal 103

⁵ *Ibid*, hal 3

senilai US\$ 900 juta pada tahun 2008. Serta hasil dari tindak pidana bisnis prostitusi pada tahun 2007 sebesar 20 % dari total dunia.⁶

Sementara dana yang diputihkan di Amerika Serikat berasal dari beberapa negara Timur Tengah, seperti Mesir. Pada tahun 2009, dana senilai US \$ 10-100 juta yang berasal dari Mesir dicuci di AS melalui jaringan Hawala, diperkirakan dana tersebut berasal dari korupsi pemerintah Mesir, dimana dana tersebut juga disinyalir sebagai dana yang dialirkan kepada kelompok teroris.⁷ Berdasarkan data dari *Global Financial Integrity*, sekitar US\$ 182 miliar dicuci di Amerika Serikat setiap tahun. Banyak aktivitas kriminal yang menjadi sumber dana haram tersebut berasal. Diperkirakan US\$ 196 miliar dihasilkan setiap tahun dari kegiatan kriminal di AS yang dananya berasal dari dalam maupun luar negeri. Sekitar 45 % dana tersebut berasal dari perdagangan narkoba.⁸

Gambar 1. *Proses Money Laundering*



Sumber : *Methods and Stages of Money Laundering*

<http://people.exeter.ac.uk/watupman/undergrad/ron/methods%20and%20stages.htm>

⁶ Financial Crimes Enforcement Network, *Implications and Benefits of Cross-Border Funds Transmittal Reporting*. 2009. Diakses dari http://www.fincen.gov/news_room/rp/rulings/pdf/ImplicationsAndBenefitsOfCBFTR.pdf

⁷David Aufhauserr, General Counsel, menurut U.S. Treasury Department. United States Senate Committee on the Judiciary. Diakses dari http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/sar_tti_06.pdf

⁸Nicolas Brien, et al. *A Bilateral Study on Money Laundering in the United States and Mexico*. hal.1 diakses dari <http://www.sipa.columbia.edu/academics/workshops/documents/RevisedReportMay24.pdf> pada minggu 17 Juni 2012 pukul 23.03

1.2 Kerugian Yang Di Alami Amerika Serikat Akibat Pencucian Uang

Kondisi di Amerika Serikat terkait *money laundering* tidak begitu baik, karena sejak awal Amerika Serikat memang sering kali dijadikan tempat para pemilik dana ilegal membersihkan dananya tersebut. Pelaku pencucian uang tersebut rata-rata memang berasal dari luar Amerika Serikat, namun tidak sedikit pula penduduk Amerika Serikat sendiri yang menjadi pelakunya, hal ini bisa dilakukan oleh individu, maupun kelompok kriminal.⁹

Kerugian yang jelas bagi Amerika Serikat akibat pencucian uang sangat kompleks, terlebih karena Amerika Serikat dikenal sebagai negara yang sangat vokal menyuarakan perang terhadap *money laundering*. Banyak alasan mengapa Amerika Serikat sangat terkesan ‘memaksa’ memerangi *money laundering*, ini dikarenakan berkaitan dengan dampak ekonomi, pengaruh kegiatan pencucian uang pada sistem keuangan dan ekonomi berdampak negatif bagi perekonomian, yakni efektifitas penggunaan sumber dana yang banyak digunakan untuk kegiatan yang tidak sah dan dapat merugikan masyarakat. Selain itu praktek pencucian uang juga berpengaruh negatif menyangkut lembaga keuangan Amerika Serikat baik perbankan maupun non perbankan karena praktek pencucian uang dapat merugikan reputasi lembaga-lembaga keuangan karena dipergunakan sebagai sarana untuk melakukan praktek pencucian uang.¹⁰

Bagi Amerika Serikat, *money laundering* memiliki dampak yang sangat buruk karena pengaruhnya pada sistem keuangan dan ekonomi yang bahkan diyakini berdampak negatif bagi perekonomian dunia, misalnya dampak negatif terhadap efektifitas penggunaan sumber daya dan dana. Menurut Amerika Serikat, dengan adanya *money laundering*, banyak sumber daya dan dana Amerika Serikat yang digunakan untuk kegiatan yang tidak sah dan dapat merugikan masyarakat, di samping itu dana-dana banyak yang kurang dimanfaatkan secara optimal. Hal ini terjadi karena uang hasil tindak pidana terutama diinvestasikan pada negara-negara lain yang dirasakan lebih aman untuk mencuci uangnya, walaupun hasilnya lebih rendah. Uang hasil tindak pidana ini dapat saja beralih dari suatu negara yang perekonomiannya baik ke negara yang perekonomiannya kurang baik. Karena pengaruh negatifnya pada pasar finansial dan dampaknya dapat mengurangi kepercayaan publik terhadap sistem keuangan Amerika Serikat, *money laundering* dan tindak pidana yang terorganisir yang melakukan pencucian uang dapat juga membuat ketidakstabilan pada ekonomi Amerika Serikat bahkan internasional. Fluktuasi yang tajam pada nilai tukar dan suku bunga mungkin juga merupakan akibat negatif dari pencucian uang ini. Dengan berbagai dampak

⁹*Famous Case and Criminal*, diakses dari <<http://www.fbi.gov/about-us/history/famous-cases/al-capone>> pada Selasa 19 Juni 2012

¹⁰John McDowell & Gary Novis. *The Consequences of Money Laundering and Financial Crime*. Senior Policy Adviser and Program Analyst, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State. Hal 2. Diakses dari <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0501/ijee/state1.htm>> pada minggu 17 juni pukul 22. 18

negatif itu diyakini, bahkan *money laundering* dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dunia.¹¹

Money Laundering mampu merusak sektor institusi keuangan yang sangat penting untuk pertumbuhan ekonomi (korupsi internal & rusaknya reputasi). Tindak kriminal ini juga mengurangi produktivitas di sektor riil perekonomian dengan mengalihkan sumber daya dan mendorong kejahatan dan korupsi, yang membuat pertumbuhan ekonomi melambat, mendistorsi perekonomian eksternal dan sektor perdagangan internasional dan arus modal (kerusakan reputasi & distorsi pasar), serta kerugian pembangunan ekonomi jangka panjang. Pencucian uang memiliki efek korosif terhadap perekonomian suatu negara, termasuk Amerika Serikat, pemerintah, dan kesejahteraan sosial, berpotensi menghancurkan ekonomi, keamanan, dan sosial. Usaha anti pencucian uang yang dirancang untuk mencegah atau membatasi kemampuan penjahat untuk menggunakan keuntungan ilegal mereka, merupakan komponen penting dalam mengefektifkan program anti *money laundering*.¹²

2. Pembahasan

Tindak pidana *cyber money laundering* di Amerika Serikat sangat tinggi, dikarenakan kemudahan internet. Kecenderungan untuk menggunakan transfer elektronik untuk menghindari deteksi diminati banyak pihak tak bertanggung jawab. Transfer dana elektronik yang dikenal sebagai *wire transfer system*. Ini memungkinkan organisasi kriminal, untuk menikmati saluran bebas, cepat dan hampir tanpa risiko untuk memindahkan uang antar negara. Diperkirakan 700.000 transfer terjadi setiap hari di Amerika Serikat, bergerak lebih dari \$ 2 triliun, transfer terlarang mudah disembunyikan. Lembaga Federal memperkirakan bahwa sebanyak \$ 300 miliar dicuci setiap tahun.¹³

Money laundering dianggap sangat merugikan bagi Amerika Serikat karena secara makro baik langsung maupun tidak langsung, *money laundering* dapat mengganggu berbagai sistem ekonomi dan politik Amerika Serikat. Selanjutnya, implikasi negatif yang ditimbulkan oleh kegiatan *money laundering* ini, adalah dengan penyelewengan pajak yang mengurangi porsi pendapatan negara Amerika Serikat, moral pejabat menjadi tidak terkontrol, karena semakin tergiur untuk melakukan korupsi dan penyalahgunaan jabatan lainnya. *Money laundering* juga dapat memengaruhi sistem ekonomi dan politik Amerika Serikat hingga menjadi goyah. *Money laundering* dapat pula menyebabkan dampak dimana transaksi-transaksi yang ilegal dapat mencegah pihak-pihak tertentu melakukan transaksi legal karena kontaminasi. Beberapa transaksi yang

¹¹Yunus Husein, SH, LL.M. *Upaya Memberantas Pencucian Uang (Money Laundering)*, diakses dari <<http://etd.eprints.ums.ac.id/6072/1/C100040201.pdf>> hal 3

¹² John McDowell & Gary Novis. *Op.Cit.* hal 2

¹³Sutan Remy Sjahdeini. 2004. *Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang Dan Pembiayaan Terorisme*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, hal 43

melibatkan pihak luar negeri, meskipun sepenuhnya legal, nyatanya menjadi kurang diminati karena adanya dampak *money laundering*.¹⁴

Maraknya pencucian uang yang terjadi tidak terlepas dari rumitnya tindak pidana ini, selain dikarenakan *money laundering* merupakan kejahatan terorganisir, keadaan ini diperparah oleh munculnya model pencucian uang baru yaitu *cyber money laundering*, yang semakin memudahkan para pelakunya, sebaliknya semakin mempersulit para penegak hukum untuk menjeratnya. Hal inilah yang mendorong Amerika Serikat mengupayakan berbagai cara demi mengantisipasi *money laundering*, bahkan memberantasnya.¹⁵

Kemudian muncul undang-undang yang paling penting yang mengatur pencucian uang di Amerika Serikat *Bank Secrecy Act* (BSA). Berikutnya adalah undang-undang *Money Laundering Control Act* pada 1986. Upaya berikutnya muncul dari *Financial Crime Enforcement Networks* (FinCEN), yakni dengan ketentuan kewajiban mengirimkan informasi tentang pelaporan ke pemerintah, yang kemudian membandingkannya dengan laporan yang ada seperti daftar pajak, atau laporan mengenai orang-orang yang berpotensi sebagai penjahat (*potentially criminal*) atau kegiatan-kegiatan yang mencurigakan (*suspicious activity*) dan memberikan sanksi bagi lembaga manapun yang tidak melakukan pelaporan dan FinCEN akan mempublikasikan, jika bank tidak melaporkan transaksinya.¹⁶

Namun berbagai upaya Amerika Serikat ini hampir tidak memberikan hasil yang berarti, sekali lagi karena *money laundering* adalah kejahatan global yang terorganisasi, sedangkan upaya yang dilakukan adalah upaya manual yang menggunakan bantuan manusia. Hingga akhirnya ditambah dengan kecanggihan teknologi yang semakin memperluas ruang gerak para pelaku *money laundering*, yaitu pencucian uang melalui alat elektronik, dalam hal ini internet atau yang dikenal dengan *cyber money laundering*.

Dari begitu banyak kasus pencucian uang dan berbagai bentuk ancaman kerugian yang muncul akibat pencucian uang, maka Amerika Serikat bereaksi terhadap ancaman yang mengancam ekonomi nasionalnya tersebut, sehingga dibuatlah kebijakan penggunaan SAR. Amerika Serikat menganggap pencucian uang adalah masalah serius yang sangat berbahaya, karena dampak dan akibat-akibat yang ditimbulkannya serta berbagai potensi ancaman lainnya, sehingga Amerika Serikat meresponnya dengan mengupayakan berbagai usaha

¹⁴Christina Jackson. 2004. *Combating the New Generation of Money Laundering: Regulations and Agencies in the Battle of Compliance, Avoidance, and Prosecution* in a Post-September 11 World. Hal 159, diakses dari <http://www.jhtl.org/docs/pdf/JHTL_Jackson_Note.pdf> pada Senin 14 Mei 2012 pukul 22.11

¹⁵Rachel Manney. *MONEY LAUNDERING: The Global Threat to the Integrity of Financial Systems*, diakses dari <http://www.wilmott.com/pdfs/020120_moneylaundering.pdf> hal. 3

¹⁶Zagaris and Castilla "*Enforcement Subregime*", hal. 908-909. Dalam *KEWENANGAN BADAN NARKOTIKA NASIONAL (BNN)DALAM PEMBERANTASAN MONEY LAUNDERING HASIL TINDAK PIDANA NARKOTIKA* Oleh: R. Dea Rhinofa, S.H.(BNN) hal. 65, diakses dari <http://www.bnn.go.id/portal/_uploads/post/2011/03/29/20110329063610-9651.pdf>

baik berupa undang-undang maupun kebijakan-kebijakan yang didasarkan pada pertimbangan sebagai bentuk upaya melindungi perekonomian nasionalnya, dalam hal ini SAR. Dengan kata lain, kepentingan Amerika Serikat mengupayakan kebijakan SAR sebagai upaya antisipasi *money laundering* adalah untuk mengamankan ekonominya dan menghindari dampak buruk yang ditimbulkan oleh *money laundering* yang secara langsung maupun tidak langsung juga akan berdampak pada stabilitas ekonomi global.

Di samping itu, kepentingan Amerika Serikat dalam pembuatan kebijakan penggunaan perangkat lunak SAR adalah karena SAR membentuk landasan sistem pelaporan. Hal ini penting bagi Amerika Serikat untuk memanfaatkan informasi keuangan untuk memerangi terorisme, pendanaan teroris, pencucian uang, dan kejahatan keuangan lainnya. Harus diakui bahwa kualitas SAR sangat penting untuk kecukupan dan efektivitas sistem pelaporan aktivitas yang mencurigakan.¹⁷

SAR adalah sebuah perangkat lunak pelaporan digunakan untuk pelaporan otomatis mengenai transaksi keuangan elektronik dimana perangkat lunak ini 60% nya tanpa bantuan manusia atau otomatis yang dinamakan SAR atau laporan aktivitas yang mencurigakan.¹⁸ Transaksi yang mencurigakan berarti transaksi nasabah yang tidak sesuai dengan profil nya atau transaksi asing yang relatif tidak biasa. Departemen Kehakiman Amerika Serikat telah menetapkan ketentuan untuk memungkinkan penegak hukum memonitor lembaga keuangan dan menyimpan catatan tentang aktivitas internet selama setidaknya dua belas bulan.

Departemen Kehakiman Amerika Serikat telah menetapkan ketentuan untuk memungkinkan penegak hukum memonitor lembaga keuangan dan menyimpan catatan tentang aktivitas internet selama setidaknya dua belas bulan. Kebijakan ini memungkinkan lembaga penegak hukum untuk menyelidiki setiap kasus-kasus *cyber money laundering*. Perkembangan pengolahan teknologi elektronik memungkinkan lembaga pelayanan keuangan non-bank untuk melayani pelanggan dalam melakukan transaksi keuangan. Akibatnya, sejumlah layanan baru dan berbagai kemudahan tersedia, seperti layanan pembayaran dengan internet, kartu prabayar dan *mobile-payment*.¹⁹

Kini, dengan *transaction monitoring software* atau perangkat lunak yang memonitor transaksi, dapat dianalisa kegiatan keuangannya dengan memindai data transaksional atau informasi rekening pelanggan dan analisis untuk mengidentifikasi aktivitas potensial yang mencurigakan. Perangkat lunak ini juga mengkaji hubungan antar rekening, yang dapat diperiksa melalui analisa baik penerima, penerima lain dengan akun berbeda, atau melalui transaksi antar

¹⁷*Bank Secrecy Act Anti Money Laundering Examination Manual Suspicious Activity Reporting—Overview* diakses dari <http://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/OLM_015.htm> pada 15 Mei 2012

¹⁸*CyberLaundering* , diakses dari <http://www.scribd.com/s_jamali1156/d/17252189-Cyber-Laundering-Final> pada Selasa 8 Mei 2012 pukul 23.14

¹⁹ *Ibid*, hal. 22

rekening (termasuk transaksi yang menggunakan perantara). Semua informasi ini kemudian dapat dianalisis menggunakan aturan bisnis yang telah ditetapkan dan berbagai jenis model analisis yang dirancang untuk mengungkap setiap aktivitas yang berpotensi mencurigakan.²⁰

SAR adalah perangkat lunak yang digunakan lembaga keuangan Amerika Serikat yang berada dibawah FinCen, yang menganalisa kegiatan-kegiatan keuangan yang mencurigakan dan berpotensi menjadi proses pencucian uang, pendanaan teroris dan kegiatan kejahatan keuangan lainnya. SAR digunakan kegiatan keuangan melalui dunia maya. SAR memiliki analisis prediktif yang unik untuk meningkatkan kualitas kewaspadaan dan meminimalkan informasi palsu, yang mengarah ke penyelidikan lebih efektif dan bermakna. *Software* ini membantu meningkatkan peringatan untuk investigasi lebih akurat.²¹

2.1 Money Laundering Di Amerika Serikat Pasca Penggunaan SAR

Melalui analisis elemen data kunci, seperti nama dan nomor rekening, analisis akan lebih mampu mendeteksi aktivitas keuangan jaringan ilegal. Analisis semacam itu dapat memainkan peran penting dalam upaya untuk mengganggu, merusak jaringan dan membongkar sindikat kejahatan terorganisir dan menegakkan undang-undang pidana Amerika Serikat.²² Penurunan presentase *money laundering* di Amerika Serikat melalui SAR menurun dari 24.801 laporan pada tahun 2006 laporan menjadi 24.440 pada tahun 2007.²³ Secara total, pemerintah Amerika Serikat menerima sedikit kurang dari 185.000 laporan selama tahun 2007-2008.²⁴

Hampir 64% peningkatan menurut data dari Datamonitor di tahun 2008 menunjuk pada pemantauan yang efektif dan kemampuan deteksi dengan akurasi siaga tinggi. Sebagai salah satu dari tiga prioritas yang paling penting ketika membuat keputusan investasi anti kejahatan *money laundering*. Pemerintah Amerika Serikat telah meningkatkan kemampuan deteksi mereka, melalui pelaksanaan deteksi teknik seperti jaringan saraf tiruan, teori Bayesian, atau analisis *link*.

Per Desember 2008, 77% laporan keuangan dikirim secara elektronik. Pada Juli 2009, lembaga keuangan mengajukan lebih dari 48 juta pengajuan laporan sejak awal program, dan jumlah pengguna terdaftar telah berkembang menjadi lebih dari 21.000, yang mewakili sekitar 6.500 lembaga. Dalam tahun

²⁰ *Ibid*, hal. 24

²¹ *Suspicious Activity Report*, diakses dari <[http:// searchfinancialsecurity. techtarget. com/definitio / Suspicious- Activity- Report- SAR](http://searchfinancialsecurity.techtarget.com/definitio/Suspicious-Activity-Report-SAR)> pada 28 Mei 2012

²² *Ibid*, hal 21

²³ *Ibid*, hal 67

²⁴ Courtney J. Linn. *REDEFINING THE BANK SECRECY ACT: CURRENCY REPORTING AND THE CRIME OF STRUCTURING*. Santa Clara Law Review 2010. Hal 3

anggaran 2009, lebih dari 1 juta bentuk laporan diserahkan setiap bulan oleh lembaga keuangan. Sangat besar manfaat menggunakan SAR.²⁵

Peningkatan tahunan terbesar dalam jumlah SAR yang diajukan oleh bank-bank yang sangat besar (orang-orang dengan total aset sebesar \$ 50 miliar atau lebih) terjadi dari 2004 hingga 2005, sedangkan peningkatan SAR dalam jumlah terbesar diajukan oleh serikat kredit kecil (mereka yang dengan total aset kurang dari \$ 1 juta) terjadi dari 2005 sampai 2006.²⁶ Analisis FinCEN dan data aset perbankan menunjukkan bahwa pada tahun 2004 dan sepanjang tahun 2007, jumlah pelaporan yang diajukan bervariasi di seluruh lembaga penyimpanan dengan ukuran aset yang berbeda dan variasi terjadi di berbagai titik dalam waktu.

Pada tahun 2005 sampai 2007, pengajuan SAR oleh lembaga penyimpanan meningkat dari sekitar 163.000 sampai 649.000 per tahun, perwakilan dari regulator federal, penegak hukum, dan lembaga penyimpanan, mengatakan peningkatan terutama atas dua faktor : pertama, sistem pemantauan otomatis dapat menjadi indikator beberapa kegiatan yang mencurigakan dan mengidentifikasi secara lebih signifikan aktivitas yang tidak biasa daripada pemantauan manual. Kedua, tindakan terhadap beberapa lembaga penyimpanan mendorong lembaga lainnya untuk melihat lebih dekat kegiatan klien dan akunnya.²⁷ Pada tahun 2007, lembaga penyimpanan mengajukan sekitar 52 % aktivitas keuangan mencurigakan. Pelaporan mencurigakan melalui SAR yang diajukan oleh lembaga penyimpanan meningkat cepat dalam beberapa tahun.

Pada tahun 2007, 31 bank yang sangat besar dan mendominasi hampir setengah (sekitar 44%) dari laporan mencurigakan yang diajukan oleh lembaga penyimpanan. Selain itu, bank dengan total aset dari \$ 1000.000.000 sampai \$ 50.000.000.000 mengajukan lebih dari 30% pelaporan transaksi keuangan mencurigakan selama periode yang sama. Kredit serikat pekerja dari semua jumlah aset diajukan kurang dari 10% dari semua laporan yang diajukan oleh lembaga penyimpanan, meskipun merupakan hampir 35% dari semua lembaga penyimpanan terdeteksi melakukan transaksi mencurigakan.²⁸

Perwakilan dari lembaga penyimpanan, regulator perbankan federal, dan lembaga penegak hukum mengidentifikasi sejumlah faktor yang menurut pengamatan mereka secara kolektif memberikan kontribusi terhadap peningkatan pengajuan SAR oleh lembaga penyimpanan lembaga dari tahun 2000 sampai 2007. Karena sifat subjektif dari faktor-faktor ini, pengaruh relatif dari faktor individu pada pengajuan SAR meningkat tidak dapat ditentukan. Salah satu alasan yang paling berpengaruh atas meningkatnya pelaporan adalah pelaksanaan sistem pemantauan otomatis di-lembaga penyimpanan. Menurut sebagian besar pengguna sistem di lembaga penyimpanan dan perwakilan regulator federal,

²⁵ *Excerpt from the SAR Activity Review: Trends in and Benefits of FinCEN's BSA E-Filing System By FinCEN's Technology Solutions and Services Division and Office of Outreach Resources*, Oktober 2009, diakses dari <http://www.bankersonline.com/security/sar/sarsefiling_oct09.html>

²⁶ *Ibid*, hal 15

²⁷ *Ibid*, hal 4

²⁸ *Ibid*, hal 16

sistem ini mampu mengidentifikasi secara lebih signifikan. Transaksi yang tidak biasa daripada yang dapat diidentifikasi secara manual oleh staf lembaga.

FinCEN juga telah memposting dalam situs *Web*-nya berbagai pedoman dokumen tertulis untuk lembaga penyimpanan dan pelapor SAR lainnya untuk membantu lembaga keuangan maupun non keuangan dalam membuat pengajuan lebih berguna bagi penegakan hukum. Misalnya, pada bulan April 2008, FinCEN memposting pedoman yang ditujukan untuk pengajuan SAR tentang hasil korupsi asing. Dalam bimbingan pelaporan, FinCEN mengarahkan pelapor, bila perlu, untuk memasukkan istilah "korupsi asing" dalam narasi mereka untuk memastikan badan-badan penegak hukum yang mengidentifikasi transaksi sesegera mungkin. Pada tahun 2007, FinCEN menerbitkan pedoman tentang 10 dari kesalahan yang paling umum dalam pengajuan SAR. Di antara isu-isu lainnya, ditujukan pentingnya menjelaskan mengapa transaksi mencurigakan yang dilaporkan, dan mengatakan bahwa tidak termasuk penjelasan akan mengurangi kegunaan dari SAR bagi penegakan hukum dan pengguna lainnya. Lebih khusus lagi, FinCEN menegaskan bahwa narasi SAR yang paling memadai untuk mengulangi informasi dari bidang lain pada berbagai bentuk dan tidak cukup hanya dengan menjelaskan mengapa transaksi itu mencurigakan.

2.2 Sanksi Bagi Lembaga

FinCEN secara unik diposisikan untuk memberikan dukungan kepada lembaga penegak hukum dalam negeri dan otoritas lainnya berusaha untuk melawan pelecehan pidana sistem keuangan, berdasarkan keahlian dalam kejahatan keuangan dan sistem keuangan, analisis informasi laporan keuangan mencurigakan, data transaksi keuangan, dan jaringan penegak hukum, mitra regulasi industri, dan keuangan. FinCEN menyediakan penelitian, laporan analitis, dan bantuan dengan penyelidikan dan penuntutan. Pada tahun fiskal 2010, FinCEN melalui SAR meningkatkan jumlah permintaan penelitian untuk penegakan hukum dalam negeri dengan lebih dari 50 % dibanding tahun sebelumnya.

Sebagai anggota dari Satuan Tugas Penegakan Penipuan Keuangan (FFETF), FinCEN memberikan kontribusi terhadap upaya pemerintah Amerika Serikat untuk melancarkan upaya agresif, terkoordinasi, dan proaktif untuk menyelidiki dan menuntut kejahatan keuangan. Gugus tugas terdiri dari wakil-wakil dari berbagai lembaga Federal, otoritas pengawas, inspektur umum, dan penegak hukum setempat, dan merupakan koalisi luas dari penegakan hukum, investigasi, dan badan pengatur yang pernah berkumpul untuk memerangipencucian uang.²⁹

Pada tahun 2010, FinCEN mengenakan hukuman pada kasus berikut:

- a. Pada bulan Maret 2010, FinCEN mengumumkan hukuman membayar uang dalam jumlah sebesar \$ 110 juta terhadap Wachovia Bank. Tindakan ini merupakan tindakan hukuman terbesar hingga saat ini terhadap lembaga keuangan oleh FinCEN atas pelanggaran BSA. Penyelidikan dan denda uang

²⁹ Annual report, hal 34

yang dihasilkan merupakan bagian dari upaya yang terkoordinasi dengan Kantor Jaksa AS untuk Distrik Florida Selatan, OCC, DEA, dan IRS-CI. Berdasarkan sebuah investigasi gabungan ditentukan bahwa dari 2004 hingga 2008, Wachovia melanggar persyaratan program AML, yakni persyaratan pelaporan aktivitas yang mencurigakan, dan Bagian 312 dari USA Patriot Act. Wachovia gagal melaksanakan program AML yang cukup efektif dan dirancang untuk mengidentifikasi dan melaporkan transaksi yang terdapat indikasi pencucian uang atau kegiatan yang mencurigakan lainnya, mengingat jenis produk dan jasa yang ditawarkan oleh Bank, volume dan ruang lingkup bisnisnya, dan sifatnya pelanggan. Akibatnya, Wachovia gagal melaporkan ribuan file transaksi mencurigakan tepat waktu, sehingga sangat mengurangi nilai dari laporan ke penegak hukum dan badan pengatur.³⁰

b. FinCEN dan *Federal Deposit Federal Insurance Corporation* (FDIC) mengenakan denda pembayaran bersamaan hukuman sebesar \$ 25.000 terhadap Eurobank, milik Puerto Rico. Eurobank gagal melaksanakan program AML yang memadai dan memonitor rekening nasabah untuk aktivitas yang mencurigakan, terhadap jenis produk dan jasa, volume bisnis, dan sifat nasabah di bank. Hukuman uang sipil adalah hasil dari kekurangan dan transaksi yang terjadi di bank antara April 2005 dan Desember 2008.

c. FinCEN mengenakan denda sebesar \$ 1 juta terhadap Pamrapo Bank, SLA, dari Bayonne, New Jersey karena melanggar persyaratan BSA. Kurangnya kontrol Pamrapo terhadap kontrol internal dikombinasikan dengan kurangnya kepatuhan terhadap persyaratan yang diwajibkan. Pamrapo mengadakan tidak ada pelatihan relatif dan pengujian independen, semakin mengurangi nilainya, serta tak sepenuhnya efektif. Hal ini menyebabkan kegagalan bank untuk mengajukan sejumlah besar SAR secara akurat dan tepat waktu. Penyelidikan dan denda uang yang dihasilkan sipil oleh FinCEN adalah bagian dari upaya yang terkoordinasi dengan Kantor Jaksa AS untuk Distrik New Jersey, DOJ, dan Kantor Pengawasan (OTS). Selain denda, FinCEN juga memberikan tindakan hukuman perdata yang diambil alih oleh DOJ dan OTS, masing-masing, pada bulan Maret 2010.

2.3 Tantangan Yang Di Hadapi

Dalam upaya menanggulangi pencucian uang, banyak kendala yang dihadapi, khususnya karena tingkat kerumitan transaksi yang berlapis-lapis yang tentu saja sangat menyulitkan para penegak hukum mengadilinya, beberapa langkah aktivitas pencucian uang yang sangat kompleks tersebut adalah :

a. *Placement* diartikan sebagai upaya untuk menempatkan dana yang dihasilkan dari suatu aktivitas kejahatan. Dalam hal ini terdapat pergerakan fisik dari uang tunai baik melalui penyelundupan uang tunai dari satu negara ke negara lain, menggabungkan antara uang tunai yang berasal dari kejahatan

³⁰ Annual Report hal 28

dengan uang yang diperoleh dari hasil kegiatan yang sah, ataupun dengan melakukan penempatan uang giral ke dalam sistem perbankan misalnya deposito bank, cek atau melalui *real estate* atau saham-saham atau juga mengkonversikan ke dalam mata uang lainnya atau transfer uang ke dalam valuta asing.

b. *Layering* diartikan sebagai memisahkan hasil kejahatan dari sumbernya yaitu aktivitas kejahatan yang terkait melalui beberapa tahapan transaksi keuangan. Dalam hal ini terdapat proses pemindahan dana dari beberapa rekening atau lokasi tertentu sebagai hasil placement ke tempat lainnya melalui serangkaian transaksi yang kompleks yang didesain untuk menyamarkan/mengelabui sumber dana “haram” tersebut. *Layering* dapat pula dilakukan melalui pembukaan sebanyak mungkin rekening perusahaan-perusahaan fiktif dengan memanfaatkan ketentuan rahasia bank.

c. *Integration* yaitu upaya untuk menetapkan suatu landasan sebagai suatu ‘*legitimate explanation*’ bagi hasil kejahatan. Disini uang yang di ‘cuci’ melalui *placement* maupun *layering* dialihkan ke dalam kegiatan-kegiatan resmi sehingga tampak tidak berhubungan sama sekali dengan aktivitas kejahatan sebelumnya yang menjadi sumber dari uang yang di *laundry*. Pada tahap ini uang yang telah di *laundry* dimasukkan kembali ke dalam sirkulasi dengan bentuk yang sejalan dengan aturan hukum.³¹

Selanjutnya, tantangan lain yang dihadapi dalam upaya memberantas pencucian uang di Amerika Serikat berdasarkan upaya pemberantasan yang diupayakan yakni diantaranya adalah :

a. Pertama diperlukan adanya kesiapan mental, pengetahuan, sistem pengenalan nasabah, sistem pelaporan dan arsip, ketrampilan dan pengamanan bagi kalangan perbankan untuk melaksanakan kebijakan ini. Hal ini perlu dimiliki bank, karena seluruh kegiatan usaha bank yang dahulu “halal” atau “sah” dapat menjadi “tidak halal” atau “tidak sah” apabila ada kaitan dengan upaya untuk mengaburkan dan menyembunyikan uang hasil tindak pidana. Di samping itu, mengingat *money laundering* paling banyak dilakukan melalui jasa-jasa perbankan, maka sudah tentu industri perbankan akan sangat terpengaruh oleh undang-undang *money laundering* dan industri perbankan sangat berperan di dalam pencegahan *money laundering*. Jangan sampai reputasi bank menjadi rusak atau pegawai bank menjadi korban karena dituduh ikut membantu mengaburkan atau menyembunyikan asal usul uang hasil tindak pidana.

b. Kedua, diperlukan adanya perubahan budaya dan mental masyarakat. Sebagaimana diketahui undang-undang mengenai *money laundering* mewajibkan nasabah untuk memberikan keterangan yang benar dan lengkap

³¹ *Money Laundering : a Banker;s Guide To Avoiding Problems*, diakses dari <occ.treas.gov/launder/org.htm> hal 2. Lihat juga Penjelasan Umum UU No. 15 Tahun 2002 mengenai pengertian placement, layering dan integration.

kepada bank dan adanya kewajiban bagi bank untuk melaporkan transaksi dalam jumlah tertentu dan transaksi yang mencurigakan.

c. Ketiga, adanya beban biaya yang lebih besar yang ditanggung bank. Hal ini disebabkan adanya beberapa hal yang wajib dilakukan atau dimiliki bank seperti melakukan identifikasi nasabah, pelaporan dan pemeliharaan sistem arsip, *internal control*, pelatihan dan pengamanan yang perlu dilakukan oleh bank untuk melaksanakan kebijakan *money laundering* ini. Di Amerika Serikat bahkan pernah diadakan penelitian yang meliputi periode 1070-1994, bahwa biaya untuk satu laporan transaksi tunai (*cash transaction report*) sekitar 3-15 USD dan menyita waktu sekitar 20 menit. Selama tahun 1992 ada 7,4 juta laporan dan tahun 1992 ada 9,2 juta laporan yang disampaikan oleh lembaga keuangan. Berdasarkan data tersebut dapat diperkirakan berapa biaya yang telah dikeluarkan oleh industri yang wajib melaporkan transaksi tunai. Sementara itu dalam sistem pencegahan dan pemberantasan *money laundering* ada beberapa laporan yang harus dilakukan.

3. Penutup

Money laundering merupakan upaya membersihkan dana ilegal melalui beberapa tahapan rumit agar mengaburkan asal-usul dana tersebut. Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang tingkat pencucian uangnya sangat tinggi didunia, baik oleh warganya sendiri maupun kelompok kriminal dari luar negeri. Amerika Serikat menganggap *money laundering* sangat berbahaya bagi sistem keuangannya, sehingga Amerika Serikat sejak lama telah mengupayakan berbagai undang-undang dan kebijakan demi memberantas tindak kriminal terorganisir satu ini.

Berbagai kebijakan dan undang-undang telah dikeluarkan oleh Amerika Serikat, namun seringkali mengalami kendala atas beberapa kelemahan didalamnya, khususnya apabila dihadapkan pada perkembangan zaman, dimana sesuai dengan perkembangan teknologi, tipologi pencucian uang tak lagi menggunakan cara-cara lama (manual), namun sudah memanfaatkan kemajuan teknologi, yang dikenal dengan *cyber money laundering*, sehingga upaya pelacakan terhadap tindak kriminal ini semakin sulit karena melalui teknologi informasi, para pencuci uang mampu mencampurkan dana-dana ilegal dengan dana legal yang mengalir diluar sana, serta dengan mudah melewatkan dana-dana tersebut melewati batas-batas internasional.³²

Cyber money laundering dapat dilakukan dengan mudah tanpa terganggu masalah jarak dan batas teritorial. Perkembangan internet ini mendorong transaksi-transaksi perdagangan internasional semakin cepat. Dengan internet, batas-batas wilayah negara dalam melakukan transaksi dagang maupun

³² Sutan Remy Sjahdeini, 2004. *Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang Dan Pembiayaan Terorisme*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, hal 43

kejahatan tidak lagi menjadi signifikan. Praktik perdagangan melalui internet digambarkan juga sebagai *final frontiers of commerce* pada abad ke 21 ini.³³

Maka dengan memperhatikan tipologi pencucian masa kini, Amerika Serikat melalui FinCEN kembali mengupayakan cara untuk memberantas pencucian uang dengan menyesuaikan upaya tersebut dengan cara pencucian uang saat ini, yakni dengan mengembangkan perangkat lunak pelaporan transaksi keuangan otomatis yang dikenal dengan SAR, dimana setiap lembaga perbankan maupun non bank wajib mengaplikasikan SAR yang akan memantau transaksi dan memindai segala transaksi serta menganalisanya, sehingga upaya untuk melacak dana dan pelaku pencucian tersebut akan lebih mudah.

Dengan kewajiban bank melaporkan transaksi dalam jumlah tertentu serta transaksi yang mencurigakan maka dapat mempermudah aparat penegak hukum menyelidiki kasus tindak pidana terorisme dibalik kasus pencucian uang dimaksud. Karena dengan sistem informasi nasabah yang dimiliki oleh bank maka setiap transaksi yang mencurigakan yang merupakan kegiatan pencucian uang akan dilaporkan kepada penegak hukum. Selanjutnya penegak hukum akan melakukan penyidikan bahkan dapat pula melakukan pemblokiran dan penyitaan rekening yang dicurigai tersebut. Dengan demikian apabila aliran sumber dana diputus pada sistem perbankan, diharapkan organisasi kejahatan ini lama kelamaan akan menjadi lemah, berkurang aktivitasnya dan menjadi berhenti karena tidak ada dana yang membiayai kegiatan dimaksud

Referensi

Buku:

Abu Bakar Munir. 1999. *Cyber Law: Policies and Challenges*, (Malaysia, Singapore, Hongkong : Butterworths Asia)

Bambang Poernomo. 2001. *Money Laundering Persepsi Hukum Nasional*. Jakarta: FH Jayabaya

NHT. Siahaan. 2005. *Pencucian uang dan Kejahatan Perbankan*. Jakarta: Sinar Harapan

Sutan Remy Sjahdeini. 2004. *Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang Dan Pembiayaan Terorisme*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti

Dokumen & Jurnal:

Christina Jackson. 2004. *Combating the New Generation of Money Laundering: Regulations and Agencies in the Battle of Compliance, Avoidance, and*

³³ E-commerce Menurut *Uncitral Model Law on Electronic Commerce* 1996 dalam Abu Bakar Munir, *Cyber Law: Policies and Challenges*, (Malaysia, Singapore, Hongkong : Butterworths Asia, 1999), hal 105

Prosecution in a Post-September 11 World. Hal 159, diakses dari <http://www.jhtl.org/docs/pdf/JHTL_Jackson_Note.pdf> pada Senin 14 Mei 2012 pukul 22.11

Courtney J. Linn. *REDEFINING THE BANK SECRECY ACT: CURRENCY REPORTING AND THE CRIME OF STRUCTURING*. Santa Clara Law Review 2010. Hal 3

Financial Crimes Enforcement Network, *Implications and Benefits of Cross-Border Funds Transmittal Reporting*. 2009. Diakses dari [http://www.fincen.gov/news_room/rp/rulings/pdf/ Implications And Benefits Of CBFTR.pdf](http://www.fincen.gov/news_room/rp/rulings/pdf/Implications%20And%20Benefits%20Of%20CBFTR.pdf)

John McDowell & Gary Novis. *The Consequences of Money Laundering and Financial Crime*. Senior Policy Adviser and Program Analyst, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State. Hal 2. Diakses dari <[http://usinfo.state.gov/journals/ ites/ 0501/ ijee/ state1.htm](http://usinfo.state.gov/journals/ites/0501/ijee/state1.htm) 5/> pada minggu 17 juni pukul 22. 18

Money Laundering : a Banker;s Guide To Avoiding Problems, diakses dari <occ.treas.gov/launder/org.htm> hal 2. Lihat juga Penjelasan Umum UU No. 15 Tahun 2002 mengenai pengertian placement, layering dan integration.

Nicolas Brien, et al. *A Bilateral Study on Money Laundering in the United States and Mexico*. hal.1diakses dari <[http://www.sipa.columbia.edu/ academics/ workshops/ documents/ RevisedReportMay24.pdf](http://www.sipa.columbia.edu/academics/workshops/documents/RevisedReportMay24.pdf)> pada minggu 17 Juni 2012 pukul 23.03

Website:

CyberLaundering , diakses dari <[http://www.scribd.com/s_ jamali1156 / d/ 17252189-Cyber-Laundering-Final](http://www.scribd.com/s_jamali1156/d/17252189-Cyber-Laundering-Final)> pada Selasa 8 Mei 2012 pukul 23.14

Excerpt from the SAR Activity Review:Trends in and Benefits of FinCEN's BSA E-Filing System By FinCEN's Technology Solutions and Services Division and Office of Outreach Resources ,Oktober 2009, diakses dari <http://www.bankersonline.com/security/sar/sarsefiling_oct09.html>

Rachel Manney. *MONEY LAUNDERING: The Global Threat to the Integrity of Financial Systems*, diakses dari <[http:// www.wilmott. Com / pdfs/ 020120_moneylaundering.pdf](http://www.wilmott.com/pdfs/020120_moneylaundering.pdf)> hal. 3

Suspicious Activity Report, diakses dari <[http:// searchfinancialsecurity. techtarget. com/ definatio / Suspicious- Activity- Report- SAR](http://searchfinancialsecurity.techtarget.com/definatio/Suspicious-Activity-Report-SAR)> pada 28 Mei 2012