



Governance Brief

Prinsip Mengenal Nasabah (PMN) untuk Nasabah Sektor Kehutanan

Bambang Setiono

Analisis Kebijakan dan Keuangan, Pusat Riset Kehutanan Internasional (CIFOR)

1. Penyedia Jasa Keuangan ‘wajib’ membantu menghentikan kegiatan ilegal

Kelemahan pada sistem perbankan dari suatu negara, baik pada negara berkembang maupun negara maju sekalipun, dapat membahayakan stabilitas keuangan nasional maupun internasional. *Basel Committee* untuk Pengawasan Perbankan telah mengeluarkan Prinsip Dasar Basel (*Basel Core Principles*) untuk memperbaiki kekuatan sistem keuangan. Salah satu aturan penting dari Prinsip Dasar Basel adalah untuk melindungi bank agar tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab serta mewajibkan pengawas perbankan untuk dapat menentukan apakah suatu bank telah memiliki kebijakan, praktek, dan prosedur perbankan yang layak, termasuk juga dengan aturan ‘Prinsip Mengenal Nasabah’ (PMN). Aturan ini sangat mendukung kerjasama internasional dalam memberantas kejahatan pencucian uang dan keuangan terorisme.

Salah satu bentuk kejahatan yang ‘wajib’ dibantu untuk dihentikan oleh perbankan adalah kegiatan ilegal di bidang kehutanan. Memerangi kejahatan kehutanan khususnya penebangan liar telah menjadi perhatian internasional sejak lima tahun terakhir.¹ Dan masih merupakan perhatian utama Pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono.

Diantara para pelaku yang terlibat dalam kegiatan penebangan liar ini kemungkinan merupakan nasabah bank atau penyedia jasa keuangan (PJK) lainnya. Industri perkayuan diduga menerima dan menggunakan kayu hasil penebangan liar karena jumlah permintaan kayu mereka tiga kali lebih besar dari persediaan kayu legal yang ada. Industri perkayuan Indonesia memiliki kapasitas lebih dari 60 juta m³ per tahun. Jumlah permintaan kayu jauh melampaui persediaan kayu yang dapat dipertahankan secara lestari, yaitu sekitar 25 juta m³ per tahun pada tahun 1999.² Dengan adanya kebijakan *Soft-Landing*, Menteri Kehutanan telah menetapkan target persediaan kayu yang jauh lebih rendah; yaitu sekitar 6,89 juta m³ untuk tahun 2003 dan hanya 5,7 juta untuk tahun 2004.

Baik perbankan nasional maupun internasional telah membiayai industri-industri perkayuan di Indonesia. Sebelum terjadinya krisis moneter yang menimpa Indonesia pada tahun 1997, perbankan nasional telah menyediakan lebih dari US\$ 4 milyar dalam bentuk kredit kepada industri-industri perkayuan Indonesia. Industri perkayuan juga telah menerima lebih dari US\$ 7 milyar dalam bentuk kredit jangka pendek dan kredit jangka panjang dari penyedia jasa keuangan internasional termasuk Credit Suisse First Boston, ING Bank N.V, dan Credit Lyonnais of Singapore (Setiono 2005). Selain dari itu, sampai tahun 1999, empat bank Belanda - ABN-AMRO Bank, ING Bank, Rabobank and MeesPierson - telah menanam modal dalam 740.000 hektar perkebunan kelapa sawit di Indonesia (Wakker, et al. 2000). Sejak awal tahun 1990-an, penyedia jasa keuangan swasta internasional juga sangat berperan



dalam memfasilitasi perluasan industri pulp dan kertas di Indonesia. Sampai tahun 1999 Lembaga-lembaga ini juga menyalurkan dana lebih dari US\$ 12 miliar kepada industri-industri tersebut (Barr 2001)

2. Prinsip Mengenal Nasabah (PMN)

Kebijakan PMN mewajibkan bank dan PJK lainnya untuk memiliki sistem untuk mengidentifikasi nasabah mereka, mengerti tujuan pembukaan rekening, mengetahui sumber dana dan sumber harta nasabah, mengembangkan profil bisnis nasabah, dan memantau hubungan bisnis mereka. PJK harus memastikan bahwa tidak ada kriminal atau tersangka tindak kejahatan yang menyimpan uang hasil bisnis ilegal ke dalam sistem perbankan. PJK diwajibkan mengetahui profil nasabah mereka, serta pola transaksi mereka, termasuk nasabah yang bergerak di bidang kehutanan. Kewajiban ini berlaku bagi nasabah baru maupun nasabah lama setelah dikeluarkannya prinsip-prinsip PMN yang disahkan pada bulan Desember 2001 oleh Bank Indonesia.

Bank diminta untuk melakukan *customer due diligence* (CDD) untuk menjaga profil dari nasabahnya, paling tidak memiliki informasi tentang identitas, pekerjaan atau bidang usaha, pendapatan tetap, rekening keuangan yang dimiliki nasabah, transaksi keuangan yang biasa mereka lakukan, serta tujuan pembukaan rekening dengan bank yang bersangkutan.³ Lagipula, dewan direksi bank juga diharuskan menetapkan kriteria

untuk menentukan negara, jenis usaha, serta nasabah yang beresiko tinggi.⁴ Negara yang beresiko tinggi adalah negara yang belum menjalankan prinsip-prinsip PMN. Bisnis yang beresiko tinggi adalah usaha yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan pencucian uang. Sedangkan, nasabah yang beresiko tinggi adalah seseorang yang berpotensi untuk terlibat dalam kejahatan pencucian uang. Transaksi keuangan yang mencurigakan biasanya berasal dari jenis transaksi yang menyangkut ketiga komponen beresiko tinggi tersebut.

Kebijakan mengenai PMN mengharuskan bank untuk melakukan pengidentifikasian dan verifikasi baik terhadap nasabah perseorangan maupun nasabah badan usaha, dengan menggunakan dokumen-dokumen pendukung yang disiapkan oleh calon nasabah. Proses ini mencakup pelaksanaan *due diligence* secara 'mendalam' terhadap calon nasabah yang beroperasi di negara beresiko tinggi, dalam bisnis yang beresiko tinggi, dan dianggap sebagai nasabah yang beresiko tinggi. Bagi nasabah perusahaan, bank juga diharuskan untuk meneliti kebenaran dari informasi yang berhubungan dengan jenis usaha dari perusahaan tersebut, kondisi keuangan, penjelasan mengenai operasional bisnis, profil transaksi, keuntungan perusahaan, lokasi perusahaan, dan sebagainya.

Kebijakan PMN juga mengharuskan bank untuk memonitor rekening dan transaksi dari nasabahnya. Proses ini termasuk mengidentifikasi adanya transaksi masuk dan keluar (baik tunai maupun non-tunai) yang tidak sesuai dengan profil nasabah tersebut. Bank diharuskan untuk melakukan pengawasan secara intensif terhadap nasabah-nasabahnya yang beresiko tinggi.⁵

Apabila kebijakan PMN di atas diterapkan dengan baik, bank dan PJK lainnya dapat **mengetahui adanya transaksi keuangan mencurigakan (TKM)** yang dilakukan oleh nasabahnya dan **menduga nasabah tersebut terlibat dalam proses pencucian uang**. PJK yang memperoleh informasi ini diwajibkan oleh UU No.25/2003 tentang tindak pidana pencucian uang untuk segera melaporkannya kepada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).⁶ Kewajiban melaporkan TKM ini **tidak memerlukan pengetahuan PJK tentang kejahatan** yang telah dilakukan oleh nasabah untuk melakukan transaksi yang mencurigakan tersebut. PJK tidak perlu tahu apakah dana yang digunakan oleh nasabah berasal dari kejahatan di bidang kehutanan

ataupun kejahatan-kejahatan lainnya. Akan tetapi PJK **diwajibkan** untuk mengetahui bahwa nasabahnya terlibat dalam transaksi keuangan yang mencurigakan atau menduga nasabahnya telah terlibat dalam proses pencucian uang.

3. Transaksi Keuangan Mencurigakan (TKM) dan Kegiatan Ilegal Kehutanan

Terdapat beberapa titik interaksi antar bank dan nasabahnya yang bergerak di bidang perkebunan yang seharusnya memicu bank untuk melakukan *customer due diligence* (CDD) secara efektif sebelum akhirnya melaporkan terjadinya transaksi keuangan mencurigakan (TKM) kepada PPAATK:

- Bank (PJK) menyediakan dana dan fasilitas keuangan kepada perusahaan kayu legal yang mungkin menggunakan kayu liar untuk menghasilkan produk perkebunan seperti pulp, plywood, kayu gergajian, dan furnitur.
- Nasabah yang bergerak di bidang perkebunan melakukan transaksi tunai yang cukup besar, terutama transaksi penarikan dana tunai. Cukong dari penebangan liar akan memerlukan uang tunai dalam jumlah besar untuk membayar uang muka kepada beberapa kelompok penebang yang akan masuk ke dalam hutan selama berminggu-minggu. Cukong juga perlu membayar leveransir yang menyediakan kebutuhan logistik seperti makanan, gaji mesin, dan alat berat yang dibutuhkan kelompok penebang tersebut. Mereka juga perlu membayar perahu atau kapal untuk mengangkut kayu-kayu liar ke pasar. Apabila cukong ingin mendapatkan izin atau perlindungan dari orang-orang berkuasa di Pemerintah Daerah dan Kantor Kepolisian, mereka harus menyiapkan uang suap. Pada umumnya, cukong akan membayar biaya-biaya ini dengan uang tunai.
- Nasabah yang terlibat dalam bisnis perkebunan dapat menerima transfer pembayaran dari luar negeri. Para cukong dapat juga menerima pembayaran melalui proses transfer dari pembeli apabila kayu liar diekspor (atau lebih tepatnya diselundupkan).

Selain masalah penebangan liar, PJK tentunya juga mengetahui mengenai tingkat korupsi di Indonesia. Dari beberapa laporan dinyatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang paling korup di Asia.⁷ *Financial Action Task Force* (FATF) telah mendefinisikan bahwa



Foto oleh Candra

pejabat pemerintah dinyatakan sebagai *Politically Exposed Person* (PEP) dan telah merekomendasikan agar PJK meningkatkan CDD terhadap PEP untuk memastikan dana yang dikelola oleh penyedia jasa keuangan atas nama PEP tidak berasal dari hasil korupsi.⁸ Penebangan liar sangat terkait dengan persoalan korupsi di Indonesia.

Bank juga perlu memperhatikan bentuk kejahatan lain yang dilakukan oleh perusahaan kehutanan. Mereka dapat saja melakukan *transfer pricing* untuk memindahkan pendapatan devisa mereka untuk kepentingan pribadinya di luar negeri, dengan mengabaikan perjanjian hutang atau perjanjian lain dengan pihak bank di Indonesia. Dengan membuat laporan pendapatan yang lebih rendah, mereka akan mencari kesempatan untuk restrukturisasi hutang untuk menghapus hutangnya. Penghapusan hutang akan mengakibatkan kerugian yang cukup besar bagi PJK yang pada akhirnya akan menurunkan rasio modal dasar pada bank tersebut.

Bank dan PJK lainnya perlu pula melakukan *due diligence* yang efektif terhadap transaksi-transaksi yang dilakukan oleh industri perkebunan yang terkait dengan kegiatan ekspor atau pinjaman kepada perusahaan atau pembeli yang berlokasi di wilayah hukum keuangan beresiko tinggi seperti Kepulauan Cayman. Pada saat timbul kecurigaan bahwa nasabah akan memindahkan pendapatan mata uang asingnya ke luar negeri, PJK segera melaporkan TKM kepada PPAATK.

4. Kemajuan dalam Pengimplementasian PMN

Sebuah PJK dapat mempunyai pengetahuan adanya TKM atau dugaan yang cukup (*reasonable suspicion*) tentang adanya upaya pencucian uang berdasarkan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber diantaranya dari lembaga penegak hukum, lembaga pemerintah (Departemen Kehutanan), masyarakat madani (LSM kehutanan), media cetak, Bank Indonesia, PPATK, dan sistem PMN mereka sendiri. Oleh karena kasus penebangan liar dan korupsi pada sektor kehutanan sudah banyak diketahui masyarakat umum, PJK seharusnya sudah banyak melaporkan TKM dibidang kehutanan kepada PPATK.

Bila dinilai dari jumlah TKM yang berhubungan dengan bidang kehutanan yang diajukan kepada PPATK, tampaknya PJK di Indonesia belum menerapkan prinsip-prinsip PMN secara efektif. Belum ada TKM bidang kehutanan yang diajukan kepada PPATK sebelum Desember 2004 walaupun kebijakan PMN telah diperkenalkan sejak Desember 2001. Kondisi ini terjadi pada saat liputan media tentang kegiatan penebangan liar muncul hampir setiap minggu selama periode ini. PJK di Indonesia baru mulai melaporkan dua TKM bidang kehutanan kepada PPATK pada bulan Desember 2004.⁹

PJK internasional juga belum menerapkan PMN secara efektif dalam bidang kehutanan. Tidak ada permintaan untuk pertukaran informasi dari unit-unit intelejen keuangan (FIU) negara lain ke PPATK mengenai nasabah-nasabah yang bergerak di bidang kehutanan baik yang berdomisili di Indonesia maupun di luar negeri yang terlibat dalam transaksi kehutanan internasional. Hal ini menunjukkan bahwa PJK internasional belum melaporkan TKM yang berhubungan dengan sektor kehutanan kepada unit-unit intelejen keuangan mereka.

5. Rekomendasi

Terdapat insentif legal (kewajiban) agar bank mengimplementasikan aturan PMN secara benar. Bank Indonesia sebagai Pengawas Perbankan di Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia (PBI) pengimplementasian PMN dan juga mengeluarkan Surat Edaran untuk menjatuhkan sanksi pada bank-bank nasional yang gagal melaksanakannya. Namun

demikian, penerapan PMN oleh Bank dan PJK lainnya kepada nasabah bidang kehutanan secara efektif adalah untuk kepentingan mereka sendiri. Penerapan kebijakan PMN yang efektif tentunya akan mengurangi resiko legal, operasional, dan reputasi PJK. Lebih dari itu, upaya membantu mengurangi masalah-masalah kehutanan akan menimbulkan citra baru kepada publik sebagai bank atau PJK yang bertanggung jawab. Citra baru tersebut kemudian akan meningkatkan nilai usaha ketika PMN betul-betul telah menjadi bagian dari strategi jangka panjang PJK yang bersangkutan. Beberapa rekomendasi untuk mencapai tujuan ini adalah sebagai berikut:

- PJK perlu memasukkan kebijakan PMN ke dalam strategi bisnisnya dan harus memiliki kebijakan khusus untuk nasabah yang bergerak dibidang kehutanan.
- Bank Indonesia harus segera mengaudit penerapan kebijakan PMN dan peraturan anti pencucian uang oleh 5 lima bank papan atas yang secara signifikan terlibat dalam sektor kehutanan.
- Pengawas perbankan di Singapore, Malaysia, Amerika Serikat, dan Eropa harus mulai mengaudit penerapan kebijakan PMN dan peraturan anti pencucian uang oleh bank-bank yang terlibat secara signifikan dalam industri plywood, kayu gergajian, pulp dan kertas, perkebunan kelapa sawit dan furniture.

Daftar Pustaka

Barr, C. 2001 Banking on sustainability: Structural adjustment and forestry reform in post-Suharto Indonesia. WWF Macroeconomics for Sustainable Development Program Office, Washington, DC, USA, dan CIFOR, Bogor, Indonesia.

Setiono, B. 2005. Debt Settlement of Indonesian Forestry Conglomerates. CIFOR Forest & Governance Working Paper. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Setiono, B. dan Husen, Y. 2005. Fighting forestry crimes and promoting prudent banking practices for sustainable forestry management: the anti money laundering approach, CIFOR Occasional Paper No.44, Bogor, Indonesia.

Wakker, E., Gelder, W.J. dan Telapak Sawit 2000. Funding forest destruction, the involvement of Dutch banks in the financing of oil palm plantations in Indonesia. Laporan untuk Greenpeace, Belanda.

Catatan Kaki

¹ Lihat rincian sejarah meningkatnya perhatian internasional terhadap kejahatan kehutanan dalam *International Forestry Review* Jilid 5 (3), September 2003, Terbitan Khusus: Penebangan Liar.

² Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Direktorat Jenderal Bina Produksi Hutan, Direktorat Retribusi Hutan dan Distribusi Produk Hutan, *Industri Profil Kayu Hutan di Indonesia tahun 1999*, halaman 4.

³ Peraturan Bank Indonesia No. 3/23/PBI/2001 tentang amendemen pada PBI No. 3/10/PBI/2001 tentang prinsip-prinsip PMN.

⁴ Surat Edaran Bank Indonesia No.5/32/DPNP yang menyangkut Garis Besar (*Guideline*) Standar Pelaksanaan Prinsip-prinsip Mengenal Nasabah, Desember 2003.

⁵ Surat Edaran Bank Indonesia No.5/32/DPNP yang menyangkut Garis Besar Standar Pelaksanaan Prinsip-prinsip Mengenal Nasabah, Desember 2003.

⁶ UU No.25/2003 pasal 13 ayat 2.

⁷ Indeks Korupsi tahun 2004 oleh The Political and Economic Risk Consultancy, sebuah konsultan resiko yang berpusat di Hong Kong.

⁸ PEP adalah orang yang dipercaya sebagai pemegang kepentingan umum penting di sebuah negara asing, seperti misalnya kepala negara atau pemerintahan, politisi senior, pejabat senior pemerintah, pejabat hukum atau militer, pejabat tinggi dari BUMN, serta para pejabat penting dari golongan partai politik. Hubungan bisnis dengan anggota keluarga atau kerabat PEP juga merupakan resiko yang sama dengan resiko dari PEP itu sendiri (Pencucian Uang FATF, Daftar Istilah: 40 Rekomendasi FATF).

⁹ Sampai dengan Oktober 2005, PPATK hanya dapat menyampaikan 7 (tujuh) laporan terkait *illegal logging* kepada polisi. Belum ada satupun dari laporan tersebut yang sudah diajukan ke pengadilan.



Center for International Forestry Research, CIFOR
Alamat kantor: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang
Bogor Barat 16680, Indonesia.
Alamat surat: P.O. Box. 6596 JKPWB, Jakarta 10065
Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100
E-mail: cifor@cgiar.org
Website: www.cifor.cgiar.org

Foto sampul oleh: Francis NG dan NN

Program *Forests and Governance* di CIFOR mengkaji cara pengambilan dan pelaksanaan keputusan berkenaan dengan hutan dan masyarakat yang hidupnya bergantung dari hutan. Tujuannya adalah meningkatkan peran serta dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang kurang berdaya, meningkatkan tanggung jawab dan transparansi pembuat keputusan dan kelompok yang lebih berdaya dan mendukung proses-proses yang demokratis dan inklusif yang meningkatkan keterwakilan dan pengambilan keputusan yang adil di antara semua pihak.