

## BAB 4

### STRATEGI NASIONAL PEMERINTAH INDONESIA DALAM MEMBERANTAS PENCUCIAN UANG

Dalam bab ini peneliti akan memaparkan data-data yang ada dalam dokumen di PPATK mengenai rencana yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia sebagai upaya agar tetap berada di luar daftar NCCTs. Pemaparan ini nantinya akan menjadi landasan bagi peneliti untuk mengklasifikasi langkah-langkah Pemerintah Indonesia yang masuk prespektif kriminologi.

#### **4.1. Rekomendasi FATF Sebagai Kerangka Dasar Anti Pencucian Uang**

Financial Action Task Force (FATF) adalah suatu badan antar pemerintah (*intergovernmental*) yang bertujuan untuk mengembangkan dan meningkatkan kebijakan untuk memberantas tindak pidana pencucian uang, pemrosesan hasil tindak pidana untuk menyembunyikan asal-usulnya yang ilegal. Kebijakan ini bertujuan untuk mencegah digunakannya hasil tindak pidana tersebut dalam kegiatan pidana pada masa yang akan datang, serta mencegah agar hasil tindak pidana tersebut tidak mempengaruhi kegiatan perekonomian yang sah (*Money Laundering Material Related to FATF Review of Indonesia, 2001*).

Millington (2007) menjelaskan bahwa FATF adalah suatu lembaga yang merupakan organisasi yang bersifat multi disiplin sebagai sesuatu yang perlu untuk menangani pencucian uang yang memadukan kewenangan dari para ahli hukum, keuangan dan penegakan hukum untuk menyusun kebijakan. FATF merupakan kelanjutan dari Konvensi PBB untuk mendorong perang melawan perdagangan obat bius serta kejahatan terorganisasi pencucian uang.

Meskipun FATF dalam aktivitasnya lebih banyak bersifat menetapkan kebijakan, mendorong perang dan perlawanan terhadap praktik pencucian uang, lembaga ini sangat memiliki pengaruh terutama bagi negara-negara yang tidak menerapkan anti pencucian uang. Jika lembaga ini menjatuhkan sanksi tertentu bagi negara-negara yang tidak mau atau setengah hati memerangi pencucian uang di negaranya. Contohnya, Indonesia pada tahun 2000 dijatuhkan sanksi dengan

dimasukkannya Indonesia kedalam daftar NCCTs. Alasan mengapa Indonesia dimasukkan kedalam daftar NCCTs karena pada saat itu Indonesia belum memiliki undang-undang anti pencucian uang sehingga pemberantasan praktek pencucian uang belum bisa dilakukan secara maksimal.

Bahkan setelah Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tetap saja dimasukkan kedalam daftar NCCTs, dengan alasan bahwa undang-undang pencucian uang yang dimiliki Indonesia dinilai masih belum baik sehingga perlu segera diamandemen. Alasan lainnya ialah undang-undang tersebut belum diimplementasikan terutama badan pemberantasan pencucian uang yakni PPATK serta instansi penegak hukum terkait belum dilihat bekerja sungguh-sungguh. Maka Indonesia pernah diancam akan dikenakan sanksi counter measure oleh FATF. Counter Measures adalah tindakan balasan yang dilakukan terhadap suatu negara yang tidak sungguh-sungguh melakukan tindakan-tindakan pemberantasan pencucian uang.

Sanksi *counter measures* ini terlihat dalam pola sebagai berikut (Sjahdeini, 2007) : *Pertama*, adanya pemutusan hubungan (transaksi perbankan) oleh bank-bank internasional dengan bank-bank di Indonesia. Konkritnya adalah penutupan rekening seluruh bank nasional di negara-negara anggota FATF dana milik perusahaan-perusahaan Indonesia di luar negeri akan ditahan oleh bank-bank berbagai negara. Terjadinya pemutusan hubungan korespondensi bank-bank internasional dengan bank-bank nasional Indonesia akan berdampak buruk terhadap perdagangan di Indonesia. *Kedua*, lembaga-lembaga keuangan Indonesia dapat dikenakan biaya tinggi terhadap setiap transaksi yang dilakukan dengan lembaga-lembaga keuangan luar negeri. *Ketiga*, terjadinya penolakan oleh negara-negara asing atas LC yang dikeluarkan Indonesia. Penolakan ini tentu akan mempengaruhi kelancaran perdagangan dalam bentuk ekspor impor. *Keempat*, dampak lainnya ialah berupa tindakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat dengan menerapkan Patriot Act yaitu dengan menutup perusahaan milik negaranya yang berhubungan dengan perusahaan milik atau berada di negara yang dianggap tidak kooperatif. Patriot Act adalah Undang-undang yang mewajibkan semua perusahaan Amerika Serikat mengambil tindakan terhadap negara-negara yang dipandang merugikan ekonominya.

Pemerintah Amerika Serikat pernah mengancam menggunakan Patriot Act tersebut jika FATF masih melihat Indonesia tidak kooperatif mengupayakan pemberantasan pencucian uang. Dalam rangka memerangi pencucian uang, pada tahun 1990 FATF telah menyusun dan mengeluarkan 40 rekomendasi yang harus dilakukan oleh anggotanya. Rekomendasi ini dikenal sebagai *Forty Recommendation*. Pada tahun 1996 rekomendasi tersebut direvisi berdasarkan pengalaman selama 6 tahun sebelumnya dan untuk mencerminkan terjadinya perubahan-perubahan dalam masalah-masalah pencucian uang.

*Forty Recommendation* tersebut merupakan kerangka dasar bagi upaya-upaya anti pencucian uang (*the basic framework for anti money laundering efforts*) dan dirancang untuk dapat diaplikasikan secara universal. Negara-negara anggota FATF diminta untuk memberikan komitmen yang jelas terhadap ketertiban untuk saling mengawasi (Sjahdeini, 2007). Dalam bagian pendahuluan dari forty recommendation itu dikemukakan “*FATF countries are clearly committed to accept the discipline of being subjected to multilateral surveillance and peer review*” keterikatan dari setiap anggota FATF untuk memantau implementasi dari rekomendasi tersebut melalui penilaian sendiri setiap tahun dan melalui saling mengevaluasi proses di antara anggota-anggota itu di mana setiap negara dapat diperiksa untuk keperluan tersebut. Mengenai hal ini dalam bagian pendahuluan dikemukakan sebagai berikut “*All member countries have their implementations of the Forty Recommendations monitored true two-pronged approach : an annual self-assessment exercise and the more detailed mutual evaluation process under which each member country is subject to an on site examination. In addition, the FATF carries out cross-country reviews of measures taken to implement particular Recommendation*”. (FATF-GAFI, 2003)

Rekomendasi FATF ini secara garis besar mencakup kerangka umum rekomendasi; peran sistem hukum nasional; sistem hukum pidana dan penegakan hukum; peran sistem keuangan dalam memberantas tindak pidana pencucian uang; serta kerjasama internasional. Materi Rekomendasi tersebut terangkum meliputi (FATF, 2003) :

1. Ruang lingkup tindak pidana pencucian uang (Rekomendasi 1 dan 2);
2. Langkah-langkah pendahuluan dan penyitaan (Rekomendasi 3)

3. Ketentuan identifikasi dan penyimpanan data nasabah (Rekomendasi 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, dan 12);
4. Pelaporan transaksi keuangan mencurigakan dan permohonan (Rekomendasi 13, 14, 15 dan 16);
5. Langkah-langkah menghindari pencucian uang dan pembiayaan kegiatan teroris (Rekomendasi 17, 18, 19 dan 20);
6. Langkah-langkah untuk mengatasi masalah yang dihadapi negara yang tidak memiliki langkah anti pencucian uang atau langkah-langkah anti pencucian uang yang tidak memadai (Rekomendasi 21 dan 22);
7. Peraturan dan pengawasan (Rekomendasi 23, 24, dan 25);
8. Wewenang, kekuasaan dan sumber daya otoritas yang berkompeten (Rekomendasi 26, 27, 28, 29, 30, 31 dan 32);
9. Transparansi dan perencanaan individu (Rekomendasi 33 dan 34);
10. Kerjasama internasional (Rekomendasi 35);
11. Mutual Legal Assistance (MLA) dan ekstradisi (Rekomendasi 36, 37, 38 dan 39) dan;
12. Bentuk kerjasama lainnya (Rekomendasi 40).

Revisi terbaru dari 40 Recommendations yang dikeluarkan pada tanggal 20 Juni 2003 yang termuat dalam Rekomendasi 1 menegaskan bahwa, “*Countries should criminalise money laundering on the basis of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (the Vienna Convention) and United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000 (the Palermo Convention)*).

Dalam perkembangannya, sebagai reaksi atas Tragedi World Trade Center (WTC) yang dikenal dengan Peristiwa 11 September 2001 maka pada bulan Oktober 2001, FATF mengeluarkan 8 Special Recommendations dalam rangka memerangi pendanaan kegiatan terorisme (counter terrorist financing). Namun pada bulan Oktober 2003 FATF mengeluarkan Revised 40 Recommendations dan 9 Special Recommendations. Isi dari 9 Special Recommendations meliputi hal-hal berikut ini (FATF, 2009) :

1. Ratifikasi dan implementasi United Nations Instruments;
2. Kriminalisasi pendanaan, aksi dan organisasi terorisme serta menjadikan terorisme sebagai predicate offenses dari pencucian uang;
3. Pembekuan atau pemblokiran dan penyitaan aset-aset kegiatan terorisme;
4. Pelaporan transaksi keuangan mencurigakan yang berkaitan dengan terorisme;
5. Kerjasama internasional;
6. sistem pembayaran alternatif;
7. *Wire transfer*;
8. Organisasi non-profit; dan
9. *Cash Couriers*.

*Revised 40 Recommendation* dan *9 Special Recommendations* bukan merupakan produk hukum yang mengikat, namun rekomendasi ini dikenal dan diakui secara luas oleh masyarakat dan organisasi internasional. Prinsip-prinsip dari rekomendasi ini dijadikan standar internasional untuk memerangi kejahatan pencucian uang dan pendanaan terorisme. Meskipun begitu setiap negara memiliki keleluasaan tersendiri dalam implementasikan *Revised 40 recommendations* dan *9 Special Recommendations* dengan memperhatikan kondisi dan sistem hukum yang berlaku di negara tersebut.

#### **4.2. Strategi Nasional Pemerintah Indonesia**

Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) di Indonesia merupakan kebijakan nasional yang dirumuskan oleh Pemerintah Indonesia yang digunakan sebagai arah kebijakan dan kerangka pengembangan Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia. Perumusan Strategi Nasional ini merupakan kebutuhan yang mendesak bagi pembangunan Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia, karena sejak berdiri pada tahun 2002 yang lalu pengembangan Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia lebih didasarkan pada program kerja jangka pendek dengan rentang satu tahun sehingga lebih berorientasi pada kebutuhan yang dihadapi pada waktu itu.

Komite Tindak Pidana Pencucian uang menjelaskan bahwa arah kebijakan dan pengembangan Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia diletakkan pada lima pilar utama yaitu : *Pertama*, Peraturan Perundang-undangan, Penegakan Hukum dan Implementasi Perlindungan Khusus bagi Saksi dan Pihak Pelapor. *Kedua*, Kepatuhan Penyedia Jasa Keuangan (PJK) dan Analisis serta

Penyampaian Hasil Analisis dari Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (LTKM). *Ketiga*, Teknologi Sistem Informasi dan Sumber Daya Manusia. *Keempat*, Kerjasama Dalam Negeri dan pengembangan Jejaring Internasional, dan *Kelima*, Kampanye Publik untuk menumbuhkan kesadaran dan pemahaman masyarakat

Penguatan *pilar pertama* dimaksudkan agar tersedianya kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan yang kuat yaitu yang dapat menciptakan ketegasan dan kejelasan tentang Rezim Anti Pencucian Uang sehingga mempermudah proses penegakannya termasuk pelaksanaan perlindungan khusus bagi saksi dan pihak pelapor. *Pilar Kedua* untuk membangun suatu kondisi yang dapat mendorong PJK dan instansi lain memahami peranan dan kewajibannya dalam Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia khususnya dalam kewajiban penyampaian laporan sebagai sumber data analisis oleh PPATK. Dari hasil analisis laporan-laporan tersebut diharapkan mampu menghasilkan suatu kesimpulan yang memiliki kualitas sehingga dapat membantu aparat penegak hukum secara optimal dalam melakukan penegakan hukum.

*Pilar Ketiga*, terutama bertujuan untuk menyediakan sarana informasi dan komunikasi global yang terintegrasi dan terjamin keamanannya, serta menciptakan sumber daya manusia yang tangguh, terampil dan memiliki moral yang tinggi yang pada gilirannya dapat mengefektif dan efisienkan Rezim Anti Pencucian Uang. Penguatan pilar Sistem Teknologi Informasi dan sumber Daya Manusia dimaksudkan agar kedua infrastruktur ini dapat tersedia secara memadai karena merupakan prasyarat mutlak. Ketersediaan Sistem Teknologi Informasi yang handal akan mempermudah penyampaian laporan PJK kepada PPATK maupun pengolahan informasi yang diterima oleh PPATK. Sedangkan Sumber Daya Manusia yang terampil, memiliki pengetahuan dan berintegritas akan menentukan kredibilitas rezim ini. Sistem Teknologi Informasi dan Sumber Daya Manusia merupakan urat nadi dari Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia yang akan menentukan efektifitas penerapannya, sehingga di dalam pengembangannya harus dilakukan secara terencana/terprogram, terukur, efisien dan efektif berdasarkan kebutuhannya.

*Pilar Keempat* ditujukan untuk mempererat kerjasama antar instansi domestik dan jejaring internasional sehingga akan dapat diciptakan koordinasi lintas sektoral secara efektif dan efisien. Disamping itu, kerjasama dengan Financial Intelligence Unit (FIU) perlu dilakukan untuk dapat mempercepat terjadinya tukar menukar informasi tanpa perlu mengorbankan aspek kerahasiaan. *Pilar Kelima* bertujuan agar masyarakat sebagai stakeholder yang utama dari rezim ini memiliki kecukupan informasi, pengetahuan dan pemahaman sehingga akan lahir sebuah kesadaran baik secara individual maupun kolektif akan arti pentingnya Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia yang efektif. Peran serta masyarakat merupakan kontribusi terbesar yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan rezim ini.

Menurut Yunus Husein pada pertemuan Komite Koordinasi Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Komite TPPU) pada tanggal 7 Februari 2007 yang dipimpin oleh Menko Polhukam, telah disepakati bahwa Strategi Nasional ini haruslah memusatkan perhatian pada beberapa bidang mendasar, terutama area-area penting yang sangat diperlukan untuk memperluas dan meningkatkan efektivitas upaya-upaya Indonesia dalam rangka pencegahan dan pemberantasan TPPU dan Tindak Pidana Asalnya (*predicate offenses*).

Untuk kepentingan itu, Komite TPPU merekomendasikan langkah-langkah strategi dalam berbagai bidang tertuang dalam Strategi Nasional, yaitu (Komite TPPU, 2008):

#### **A. Strategi 1 : Pembuatan Single Identity Number (SIN)**

##### 1) *Masalah yang dihadapi*

Setiap individu di Indonesia dapat memiliki lebih dari beberapa data yang masing-masing mempunyai nomor identitas sendiri-sendiri mulai dari identitas yang bersifat personal seperti KTP dan SIM. Mudah-mudahan memperoleh identitas personal tersebut dapat membuka peluang disalahgunakan untuk melakukan tindak pidana, khususnya pencucian uang dan upaya untuk mengelabui otoritas yang berwenang. Individu-individu tersebut dapat menggunakan identitas “asli tapi palsu” untuk pembukaan rekening di Bank, melakukan transaksi baik dengan industri keuangan maupun dengan industri jasa lainnya, mengurus passport dan

dokumen-dokumen penting lainnya. Berdasarkan laporan yang disampaikan oleh Penyedia Jasa Keuangan (PJK) kepada PPATK, penggunaan “false identity” tersebut termasuk yang cukup dominan.

2) *Langkah/Strategi yang harus ditempuh*

Untuk mengatasi banyaknya penggunaan identitas palsu, termasuk penyalahgunaan identitas tersebut, diperlukan adanya single identity number bagi setiap warga negara dengan membangun sistem yang baik. Dengan demikian tidak ada lagi seorang individu yang memiliki identitas pribadi lebih dari satu, mulai dari KTP, SIM, Asuransi kesehatan dan lain-lainnya cukup menggunakan satu nomor identitas pribadi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sesuai Pasal 13 Ayat 1 dinyatakan bahwa setiap penduduk wajib memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK) dicantumkan dalam setiap dokumen kependudukan dan dijadikan dasar penerbitan passport, surat izin mengemudi, nomor pokok wajib pajak, polis asuransi, sertifikat hak atas tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya.

3) *Tujuan Strategi*

Dengan dimilikinya satu nomor identitas pribadi maka diharapkan terbentuk sebuah sistem yang tidak memungkinkan bagi individu untuk berhubungan dengan industri keuangan atau melakukan transaksi dengan menggunakan “identitas asli tapi palsu” dengan demikian penyalahgunaan identitas palsu untuk melakukan kejahatan dapat dieliminir seminim mungkin.

4) *Peraturan Perundang-Undang Terkait*

- a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian;
- b. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan;
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia;

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

5) *Instansi yang Terlibat*

Departemen Dalam Negeri

**B. Strategi 2 : Penyelesaian Pembahasan RUU TPPU**

1) *Masalah yang dihadapi*

Dari Aspek domestik, pelaksanaan rezim anti pencucian uang saat ini dihadapkan pada kendala adanya permasalahan dalam undang-undang tindak pidana pencucian uang yang ada, antara lain keterbatasan dalam upaya pendeteksian TPPU, adanya beragam penafsiran atas beberapa rumusan norma peraturan perundang-undangan yang dapat menimbulkan "celah hukum" terbatasnya instrumen formal untuk melakukan penyitaan aset hasil kejahatan serta masih terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh beberapa instansi terkait dalam penerapan UU TPPU.

Sementara itu dari aspek internasional, terdapat kebutuhan untuk menyelaraskan dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang ada dengan norma yang berlaku secara internasional, yaitu Revised 40+9 FATF Recommendation. Masih terdapat beberapa norma dari rekomendasi tersebut yang belum diadopsi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain penerapan kewajiban pelaporan kepada profesi dan penyedia barang dan/atau jasa. Hal ini tentunya akan menjadi beban yang lebih berat bagi Indonesia apabila dikaitkan dengan Mutual Evaluation yang akan dilakukan oleh FATF/APG, untuk mengetahui kepatuhan terhadap FATF Recommendation tersebut. Naskah RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU telah disampaikan oleh Presiden ke DPR pada tanggal 10 Oktober 2006. Sidang paripurna DPR tanggal 27 Februari 2007 juga telah menyetujui untuk memasukkan RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU dalam draft Prolegnas tahun 2007. Secara umum jangkauan atau arah pengaturan dari RUU ini mencakup 5 hal yaitu :

- a. memperluas deteksi TPPU antara lain dengan memperluas pihak pelapor dan jenis pelaporan;
- b. mengakhiri multi tafsir atau menutup celah hukum yang ada dalam UU TPPU saat ini seperti dengan menyempurnakan rumusan delik dan pengaturan mengenai hukum acara pemeriksaan;
- c. memperluas jangkauan aparat penegak hukum dalam penanganan TPPU antara lain dengan memberikan kewenangan kepada penyidik tindak pidana asal untuk melakukan penyidikan TPPU;
- d. menata kembali hubungan dan kewenangan dari pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan rezim anti pencucian uang;
- e. memperkuat kelembagaan PPATK antara lain dengan memberikan kewenangan untuk melakukan penyelidikan, penelusuran dan penyitaan aset hasil tindak pidana guna dirampasnya sebagai aset negara.

Pembahasan RUU ini di DPR harus dapat berjalan secara efektif. Pengesahan dan pengundangan RUU tersebut sedapat mungkin dilakukan sebelum "mutual evaluation" oleh FATF/APG. Apabila pengesahan dan pengundangan RUU tersebut terhambat maka Indonesia dapat dipandang sebagai negara yang tidak sepenuhnya menggunakan standar internasional dalam pencegahan dan pemberantasan TPPU.

2) *Langkah/Strategi yang harus ditempuh*

- a. Rancangan Undang-Undang TPPU yang telah diserahkan oleh Presiden kepada DPR-RI bulan Oktober 2006 yang lalu harus segera dibahas oleh pemerintah dan parlemen serta dapat segera diundangkan.
- b. Peraturan pelaksana yang menunjang pelaksanaan UU TPPU harus segera dibuat pula sehingga undang-undang baru dapat diimplementasikan dengan baik.

3) *Tujuan Strategi*

Dengan diundangkannya RUU TPPU ini diharapkan Indonesia dapat segera memiliki UU TPPU yang lebih komprehensif yang bukan saja mengakomodir norma-norma internasional namun juga memenuhi

kebutuhan domestik. Hal tersebut sejalan dengan tujuan pengesahan RUU ini, yaitu (i) memperkuat komitmen bangsa Indonesia untuk menegakkan rezim anti pencucian uang; (ii) mendukung dan meningkatkan efektivitas upaya penegakan hukum dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana asal; (iii) memberikan dasar yang kuat dan kemudahan dalam penelusuran dan penyitaan aset hasil tindak pidana sehingga dapat menimbulkan efek jera bagi pelakunya; (iv) menyesuaikan pengaturan mengenai tindak pidana pencucian uang dengan standar internasional yang telah mengalami perubahan serta ketentuan anti money laundering regime yang berlaku secara internasional; (v) untuk lebih meningkatkan kepercayaan masyarakat baik dalam maupun luar negeri terhadap penegakan hukum di Indonesia khususnya dalam kasus-kasus tindak pidana pencucian uang.

4) *Peraturan Perundang-undangan yang Terkait*

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psicotropika
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
- f. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar;
- g. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001;
- h. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003;
- i. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme sebagai UU;

- j. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana.
  - k. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
- 5) *Instansi yang terlibat*  
Departemen Hukum dan HAM, PPATK.

**C. Strategi 3 :Pengelolaan Database Secara Elektronik dan Ketersambungan Ketersambungan Database yang Dimiliki oleh Beberapa Instansi Terkait**

1) *Masalah yang dihadapi*

Dalam menunjang pelaksanaan tugasnya, masing-masing instansi di Indonesia pada umumnya telah memiliki database. Selain untuk kepentingan tugas instansi itu sendiri pada dasarnya database yang dimiliki tersebut dapat dapat berguna pula untuk mendukung kepentingan pelaksanaan tugas instansi lain yang terkait. Demikian pula dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang database yang dimiliki oleh instansi terkait akan sangat membantu pelaksanaan tugas instansi tertentu, seperti PPATK, Kepolisian, Kejaksaan, Departemen Dalam Negeri. Saat ini pertukaran informasi antar instansi dapat dilakukan atas dasar permintaan yang sebelumnya didahului dengan adanya MoU. Namun mekanisme ini dirasakan membutuhkan waktu yang cukup lama, mengingat seluruh proses dilakukan dengan manual dan surat menyurat, sehingga efektifitas ketersediaan informasi dirasakan belum maksimal. Selain itu masih terdapat instansi belum menerapkan pengelolaan database secara elektronik dan tersentralisasi yang memungkinkan dapat melihat data yang dibutuhkan secara mudah dan cepat. Dengan mempertimbangkan semakin kompleks dan berkembang cepatnya informasi yang didapat maupun yang beredar, tampaknya elektronisasi dan sentralisasi database serta akses secara elektronik sudah sangat diperlukan.

- 2) *Langkah/Strategi yang dilakukan*
  - a. Untuk instansi yang belum mengelola database secara elektronik dan tersentralisasi harus segera membenahi pengelolaan database-nya menjadi elektronik dan tersentralisasi.
  - b. Untuk instansi yang telah mengelola database secara elektronik dapat dimungkinkan untuk berhubungan satu dengan yang lain sehingga instansi yang berkepentingan dapat memperoleh informasi yang diperlukan secara cepat dan akurat dari database instansi yang mengelola melalui prosedur yang singkat dan cepat sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Ketersambungan ini dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan tingkat kebutuhan.
- 3) *Tujuan Strategi*

Adanya pengelolaan database secara elektronik dan tersentralisasi serta ketersambungan database diantara instansi terkait diharapkan kebutuhan informasi diantara instansi yang membutuhkan dapat dipenuhi dengan cepat, sehingga dapat mengefektifkan upaya penanganan tindak pidana khususnya tindak pidana pencucian uang.
- 4) *Peraturan Perundang-undangan terkait*
  - a. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi;
  - b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;
  - c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2003 tentang Strategi Nasional Pembangunan e-Government.
- 5) *Instansi yang terlibat*

PPATK, Kepolisian, Kejaksaan, Departemen Dalam Negeri.

#### **D. Strategi 4 :Peningkatan Pengawasan Terhadap Kepatuhan Penyedia Jasa Keuangan**

- 1) *Masalah yang dihadapi*

Peningkatan jumlah laporan ke PPATK hingga periode akhir tahun 2008 telah mengalami kemajuan namun tidak diikuti dengan peningkatan jumlah penyedia jasa keuangan (PJK) yang melaporkan. Dari

keseluruhan jumlah PJK yang melaporkan lebih dari 3.500, tercatat baru sekitar 160 PJK yang telah menyampaikan laporan, sementara sisanya belum pernah mengirim. Di lihat dari kelompok industri, PJK pelapor yang jumlah laporannya relatif minim adalah BPR, industri pasar modal, asuransi, dana pensiun dan pedagang valuta asing. Salah satu kendala yang menyebabkan masih sedikitnya PJK yang menyampaikan laporan yaitu belum semua PJK menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah secara efektif dan benar, bahkan masih ada PJK yang belum memiliki aturan ini. Sedangkan untuk dapat mengetahui adanya transaksi keuangan yang mencurigakan PJK harus mengetahui profil, karakteristik serta kebiasaan pola transaksi nasabahnya yang merupakan cakupan dari Prinsip Mengenal Nasabah. Apabila ketentuan-ketentuan yang telah dikeluarkan oleh regulator dapat diterapkan secara baik dan benar oleh PJK maka diharapkan tingkat kepatuhan PJK atas kewajiban pelaporan dapat dilaksanakan secara optimal. Dalam hal ini peran aktif regulator sangat diperlukan termasuk di dalamnya upaya meningkatkan kepatuhan PJK yang diawasinya.

2) *Langkah/Strategi yang harus ditempuh*

Regulator harus meningkatkan pengawasan untuk dapat mengidentifikasi PJK-PJK yang berada di bawah pengawasannya masih belum secara efektif menerapkan prinsip mengenal nasabah, selain itu untuk menumbuhkan efek jera bagi PJK yang lalai dalam penerapan prinsip ini dan kewajiban pelaporan kepada PPATK, regulator harus bersikap tegas berdasarkan kewenangan yang dimilikinya untuk memberikan sanksi administratif. Untuk mendukung hal tersebut, diperlukan pula pelaksanaan program sosialisasi secara terencana dan berkesinambungan untuk membangun kesadaran perlu dilakukan evaluasi secara berkala untuk disesuaikan dengan ketentuan yang terkini.

3) *Tujuan Strategi*

Meningkatkan kepatuhan PJK dalam menerapkan prinsip mengenal nasabah secara optimal yang akhirnya akan memudahkan PJK dalam melaksanakan kewajiban pelaporan kepada PPATK, khususnya bagi PJK

yang jumlah pelaporannya masih minim seperti sebagian bank umum, BPR dan industri keuangan non-bank. Dengan meningkatnya kepatuhan dari PJK tersebut maka jumlah pelaporan dan informasi yang diterima oleh PPATK akan semakin banyak pula yang pada akhirnya dapat mempermudah melakukan pendeteksian adanya indikasi tindak pidana tertentu melalui pelacakan aliran dana yang mencurigakan.

4) *Peraturan Perundang-undangan terkait*

- a. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal;
- b. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia;
- c. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
- d. Peraturan Menteri Keuangan No.74/PMK.012/2006 tanggal 31 Agustus 2006 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah bagi Lembaga Keuangan Non Bank;
- e. Keputusan Ketua Bapepam No. Kep-02/PM/2003 tanggal 15 Januari 2003 tentang Prinsip Mengenal Nasabah.

5) *Instansi yang terlibat*

Bank Indonesia, PPATK.

**E. Strategi 5 :Pengefektifan Penerapan Penyitaan dan Pengembalian Aset**

1) *Masalah yang dihadapi*

Dapat dipahami bahwa pelaksanaan tugas penelusuran, penyitaan, pengembalian harta hasil tindak pidana yang disita masih belum berjalan secara efektif dan memberikan hasil yang maksimal bagi Indonesia. Hal ini disebabkan karena :

- a. Belum adanya undang-undang yang mengatur secara komprehensif mengenai keseluruhan pelaksanaan penelusuran, penyitaan, pengembalian harta hasil tindak pidana yang disita.
- b. Belum adanya unit khusus yang mengelola hasil kejahatan yang disita. Saat ini terdapat beberapa instansi yang mempunyai kewenangan untuk menyita hasil kejahatan dan melakukan pengelolaan sendiri. Hal ini menyebabkan tidak adanya suatu data

yang komprehensif atas seluruh harta kekayaan yang telah disita yang berasal dari berbagai kejahatan dan proses pengelolaannya.

2) *Langkah /Strategi yang harus ditempuh*

- a. Perlu dibuat undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya yang mengatur secara komprehensif mengenai keseluruhan pelaksanaan penelusuran, penyitaan, pengembalian harta kekayaan hasil kejahatan.
- b. Perlu dibentuk unit khusus yang menangani penelusuran, penyitaan, pengembalian dan pengelolaan harta kekayaan hasil kejahatan. Mengingat Asset Recovery dan Asset management dapat dibentuk menjadi satu kesatuan unit dengan beranggotakan gabungan dari beberapa instansi terkait.

3) *Tujuan Strategi*

Strategi yang ditempuh ini bertujuan agar harta kekayaan hasil kejahatan yang dikembalikan ke negara dapat lebih maksimal dan dapat memberikan kontribusi yang positif bagi perekonomian Indonesia.

4) *Peraturan Perundang-undangan Terkait*

- a. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
- b. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- c. Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan

5) *Instansi Terkait*

Kepolisian, Kejaksaan, PPATK

**F. Strategi 6 :Peningkatan Peran Serta Masyarakat Melalui Kampanye Publik**

1) *Masalah yang dihadapi*

Pengembangan rezim anti pencucian uang tidak lepas dari peran serta masyarakat dan seluruh pihak terkait. Masyarakat perlu memahami dengan baik pentingnya upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Kesadaran masyarakat Indonesia saat ini masih

sangat minim terkait dengan rezim anti pencucian uang di Indonesia. Minimnya kesadaran masyarakat tersebut akan berdampak terhadap kesulitan bagi PJK khususnya ataupun upaya pemberantasan tindak pidana pencucian uang pada umumnya dalam membangun rezim anti tindak pidana pencucian uang. Selain itu minimnya kesadaran akan pemahaman anti tindak pidana pencucian uang menimbulkan dari pengguna jasa keuangan untuk menyampaikan data-data dalam kaitannya dengan kebutuhan dari PJK untuk menerapkan Perinsip Mengenal Nasabah.

2) *Langkah/Strategi yang harus ditempuh*

Upaya membangun kesadaran hanya dapat ditempuh dengan upaya melaksanakan kampanye kepada publik secara terus menerus terarah dan berkesinambungan yang dapat dilakukan baik terhadap seluruh masyarakat ataupun pihak-pihak yang berkepentingan. Kampanye publik antara lain dapat dilaksanakan dengan cara ;

- a. Meningkatkan intensitas sosialisasi baik melalui kegiatan yang bersifat tatap muka langsung maupun melalui media massa serta forum-forum khusus lainnya.
- b. Menjadikan topik tindak pidana pencucian uang sebagai materi pembelajaran pada pendidikan formal tingkat atas dan lanjutan di Indonesia termasuk pendidikan kepegawaian di setiap lembaga pemerintah.
- c. Melakukan pembelajaran kepada masyarakat lewat media massa. Membuat iklan layanan masyarakat melalui media cetak, media elektronik, radio serta poster-poster di fasilitas umum.

3) *Tujuan Strategi*

Kampanye publik dirancang sepenuhnya untuk meningkatkan pengetahuan, kesadaran masyarakat dan menjadi budaya masyarakat untuk ikut serta mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang.

- 4) *Peraturan Perundang-undangan Terkait*
  - a. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001;
  - b. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003.
- 5) *Instansi Terkait*

PPATK, Kepolisian, Kejaksaan, Departemen Dalam Negeri, Bank Indonesia

#### **G. Strategi 7 :Peningkatan Kerjasama Internasional**

##### 1) *Masalah yang dihadapi*

Sebagai bagian dari komunitas internasional, Indonesia dituntut pula untuk turut aktif berpartisipasi dalam berbagai upaya internasional untuk pencegahan dan pemberantasan berbagai kejahatan transnasional. Berbagai Konvensi PBB berkaitan dengan upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan telah dikeluarkan antara lain : *the 1988 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Vienna Convention)*, *the 2000 United Nations Convention on Transnational Organized Crime (Palermo Convention)*, *the 2003 United Nations Convention against Corruption* dan *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999*.

Diantara konvensi-konvensi PBB tersebut masih terdapat satu konvensi yang belum diratifikasi yaitu *the 2000 United Nations Convention on Transnational Organized Crime (Palermo Convention)*. Dalam FATF rekomendasi 35 secara eksplisit dinyatakan bahwa setiap negara diharapkan segera meratifikasi konvensi PBB dimaksud. Selain United Nations Convention, juga terdapat berbagai perjanjian internasional yang dilakukan baik secara bilateral, regional, maupun multilateral. Adanya konvensi yang masih belum diratifikasi tersebut tentunya akan

berpengaruh pada penerapannya di Indonesia selain juga akan merugikan posisi Indonesia di dunia internasional.

2) *Langkah/Strategi yang harus ditempuh*

Palermo Convention menjadi prioritas utama pemerintah untuk segera diratifikasi. Dengan diratifikasinya konvensi tersebut diharapkan kerjasama internasional di bidang kejahatan lintas batas negara khususnya pencucian uang dapat lebih ditingkatkan utamanya dalam konteks bilateral (kerjasama antar FIU), regional (Asia Pacific Group on Money Laundering) dan multilateral (Egmont Group).

3) *Tujuan Strategi*

Strategi ini ditempuh agar konvensi yang telah diratifikasi tersebut dapat segera diterapkan di Indonesia. Hal ini tentu akan sangat membantu penerapan rezim anti pencucian uang yang efektif sekaligus penanganan tindak pidana lainnya.

4) *Peraturan Perundang-Undangan yang Terkait*

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika
- c. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001;
- d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003;
- e. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme sebagai UU;
- f. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006 tentang pengesahan International Convention for Suppression of the Financing of Terrorism, 1999 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme Tahun 1999).

5) *Instansi Terkait*

Departemen Luar Negeri, PPATK.

## H. Strategi 8 :Penguatan Pengaturan Tentang pengiriman Uang Secara Elektronik

### 1) *Masalah yang dihadapi*

*Alternative Remittance System* (ARS) dapat diartikan sebagai jasa pengiriman uang yang dilakukan diluar jasa keuangan resmi seperti bank. Pada dasarnya ARS ini dapat membantu proses pengiriman uang antar negara yang dilakukan oleh orang yang mengalami kesulitan untuk memperoleh akses ke jasa keuangan resmi seperti bank. Dipilihnya ARS sebagai alternatif dalam pengiriman uang disebabkan oleh beberapa faktor antara lain relatif rendahnya biaya pengiriman dan relatif lebih cepat waktu penyampaian uang kepada penerima dibandingkan dengan jasa transfer yang disediakan secara resmi oleh industri keuangan. Dalam perkembangannya jasa ARS dapat disalahgunakan oleh sebagian orang untuk kegiatan pencucian uang atau pendanaan terorisme, mengingat ARS tidak terdeteksi dalam sistem keuangan. Sebagai antisipasi dampak negatif yang ditimbulkannya, FATF mengeluarkan *Special Recommendation* (SR) 6 dan 7 yaitu mengenai ARS. Dalam SR 6 ditegaskan bahwa setiap orang atau badan usaha yang menyelenggarakan jasa pengiriman uang harus memiliki ijin dan terdaftar di otoritas. Sementara SR 7 setiap kegiatan transfer harus dilengkapi dengan informasi identitas pengirim dan penerima dana, termasuk penerapan KYC.

Di Indonesia dewasa ini cukup banyak perorangan atau badan usaha non keuangan yang menyediakan jasa pengiriman uang seperti jasa pengiriman barang yang menyediakan jasa pengiriman uang pula. Selain itu usaha jasa pengiriman tersebut kadangkala tidak dilengkapi dengan identitas pengiriman maupun penerima dana secara lengkap.

### 2) *Langkah/Strategi yang harus ditempuh*

Untuk mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan dari kegiatan jasa pengiriman uang maka upaya yang telah dilakukan oleh Bank Indonesia adalah memberikan dasar hukum yang kuat atas kegiatan pengiriman uang dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia dan Surat Edaran Bank

Indonesia. Tujuan utama dari pengaturan kegiatan pengiriman uang tersebut antara lain untuk mendorong shifting kegiatan pengiriman uang dari kegiatan usaha informal menjadi kegiatan formal. Dengan terjadinya shifting kegiatan pengiriman uang tersebut diharapkan akan tercipta transparansi dan kepastian hukum bagi para pihak dalam kegiatan pengiriman uang. Selain itu dengan adanya kewajiban pelaporan atas kegiatan pengiriman uang termasuk pula pelaporan atas transaksi yang mencurigakan kepada instansi berwenang serta kewajiban penerapan prinsip KYC dalam ketentuan kegiatan usaha pengiriman uang tersebut.

3) *Tujuan Strategi*

Strategi ini ditempuh agar kegiatan jasa pengiriman uang khususnya yang diselenggarakan oleh industri non keuangan dapat dikontrol dengan baik oleh otoritas sehingga dampak negatif yang ditimbulkannya dapat dieleminir.

4) *Peraturan Perundang-Undangan yang Terkait*

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia;
- b. Peraturan Bank Indonesia No.8/28/PBI/2006 tentang Kegiatan Usaha Pengiriman Uang dan Peraturan Pelaksanaannya;
- c. Peraturan Bank Indonesia No.6/8/PBI/2004 tentang Sistem Bank Indonesia Real Time Gross Settlement sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia No.6/18/PBI/2004;
- d. Peraturan Bank Indonesia No.7/18/PBI/2005 tentang Sistem Kliring Nasional Bank Indonesia.

5) *Instansi Terkait*

PPATK, Bank Indonesia.

#### **4.3. Langkah Pemerintah Dalam Melaksanakan Strategi Nasional.**

Genderang perang terhadap pencucian uang secara bertalu-talu telah dibunyikan oleh para pimpinan pemerintahan berbagai negara tetapi perang terhadap kejahatan pencucian uang tidak hanya dilakukan oleh negara per negara. Money Laundering memiliki sifat internasional yakni melintasi batas-batas yurisdiksi negara (Siahaan, 2005).

Melihat sifat demikian maka penanggulangan pencucian uang sudah pasti tidak cukup bila ditangani secara nasional atau per negara. Disini dituntut berbagai kooperasi antar negara dibutuhkan adanya organisasi internasional atau tidak bisa dilupakan peran bersama global dunia dan harus perlu pula kerja sama multilateral, regional, dan bilateral. FATF menyadari bahwa usaha untuk mencegah pencucian uang tidak bisa dibebankan seluruhnya kepada penegak hukum dan sistem peradilan pidana. Peran lembaga-lembaga keuangan dan lembaga pemerintah adalah penting bagi keberhasilan pencegahan dan membantu proses penegakan hukum.

Kebutuhan untuk mencakup semua aspek dalam upaya memberantas pencucian uang tercermin pada ruang lingkup 40 rekomendasi FATF sebagai langkah-langkah yang telah disepakati untuk dilaksanakan dan direkomendasikan oleh semua negara. Rekomendasi ini mencakup sistem hukum pidana dan penegakan hukum, sistem keuangan dan peraturannya, serta kerjasama internasional. Rekomendasi merupakan prinsip atau kerangka dasar untuk mengambil tindakan menurut keadaan serta kerangka konstitusional negara mereka masing-masing sehingga mereka dapat mengambil langkah-langkah yang fleksibel dan bukannya menjelaskan setiap hal secara terperinci.

Menurut Pieter Smith dalam *Money Laundering, Clean Money, Suspect Source Turning Organized Crime Against Itself* (2004), menjelaskan bahwa bagi negara-negara yang tidak memenuhi dan tidak memiliki undang-undang anti pencucian uang, oleh FATF dicantumkan dalam daftar Non-Cooperative Countries and Territory List atau daftar Negara dan Wilayah Yang tidak Mau Bekerja Sama. Daftar ini dipandang sebagai daftar “*name and shame*” yang memperingatkan negara-negara lain dan investor internasional, bahwa negara-negara yang tercantum dalam daftar NCCTs ini kurang memiliki infrastruktur untuk menjaga dirinya dalam menghadapi tindak pidana pencucian uang.

Sejak tahun 2001-2005 Indonesia dimasukkan dalam daftar NCCTs oleh FATF karena tidak memiliki undang-undang Anti Pencucian Uang dan alasan lainnya. Sebagai tanggapan atas hal tersebut, Pemerintah Indonesia mulai menyusun undang-undang, mengembangkan kebijakan dan pengaturan, dan

kebijakan-kebijakan pengawasan terhadap lembaga keuangan serta langkah-langkah untuk membangun rezim Anti Pencucian Uang yang komprehensif.

Untuk mempermudah menganalisa data-data yang diperoleh dalam penelitian ini peneliti mengelompokkan rekomendasi FATF berdasarkan strategi nasional yang telah disusun oleh Pemerintah Indonesia menjadi 2 (dua) kelompok agar nantinya akan terlihat tingkat kepatuhan serta kendala-kendala yang muncul dalam penerapan dan pelaksanaan rekomendasi tersebut. Kelompok-kelompok ini terdiri dari :

A. Kelompok rekomendasi yang menitikberatkan pada penguatan kelembagaan dari masing-masing instansi yang terkait serta peran serta masyarakat dalam memberantas pencucian uang, yaitu :

1. Departemen Dalam Negeri

Dalam hal pembuatan Single Identity Numbers (SIN) program yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah sebagai berikut :

a. Pemutahiran Database Penduduk di 100 Kabupaten/Kota

- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu terbangunnya database penduduk di 100 Kabupaten/Kota.
- 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2007
- 3) Pembiayaan program dari APBN 2007

b. Fasilitas Pemutihan KTP dalam Penerapan Berbasis NIK Nasional

- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu digunakannya KTP berbasis NIK Nasional.
- 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2008
- 3) Pembiayaan program dari APBN 2008

c. Penataan Sistem Koneksitas NIK dengan Departemen/Lembaga untuk Keperluan Pelayanan Publik

- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu terbangunnya sistem koneksitas NIK dengan Departemen/Lembaga lintas sektor terkait dalam rangka peningkatan pelayanan publik.
- 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2009
- 3) Pembiayaan program dari APBN 2009.

Dalam melaksanakan program tersebut menghadapi kendala yaitu anggaran yang disediakan tidak mencukupi sehingga belum dibangunnya database diseluruh wilayah di Indonesia.

## 2. Departemen Luar Negeri

Dalam hal peningkatan kerjasama internasional program yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah sebagai berikut :

### a. Ratifikasi *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (TOC).

- 1) Indikator keberhasilan program yaitu Naskah RUU pengesahan Konvensi PBB menentang Kejahatan Terorganisir Lintas Negara serta meningkatnya citra Indonesia dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan lintas negara.
- 2) Waktu pelaksanaan program pada tahun 2008
- 3) Pembiayaan program dari APBN 2008

### b. Ratifikasi *Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*.

- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu Naskah RUU Pengesahan *Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* serta meningkatnya kerjasama dalam bantuan timbal balik dalam masalah pidana antar ASEAN dan mempermudah Pemerintah Indonesia dalam melacak aset hasil korupsi yang disimpan di luar negeri.
- 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2008
- 3) Pembiayaan program dari APBN 2008

### c. Ratifikasi *MLA Treaty Bilateral* dengan Korea Selatan dan Negara-Negara lainnya.

- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu Naskah RUU Pengesahan *MLA Treaty* dengan Korea Selatan dan Negara-Negara lainnya serta meningkatnya kerjasama dalam bantuan timbal balik dalam masalah pidana dan mempermudah Pemerintah Indonesia dalam melacak aset hasil korupsi yang disimpan di luar negeri.
- 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2008
- 3) Pembiayaan program dari APBN 2008.

- d. Keanggotaan Indonesia dalam *the Egmont Group* yang diformalkan.
    - 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu Keputusan Presiden mengenai keanggotaan PPATK dalam Egmont Group yang diformalkan.
    - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2008
    - 3) Pembiayaan program dari APBN 2008.
  - e. Memperluas Kerjasama Internasional antara PPATK dengan FIU Negara-Negara Lain.
    - 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu ditandatanganinya MoU antara PPATK dengan FIU Negara-Negara lain serta meningkatkan kerjasama dibidang pemberantasan tindak pidana pencucian uang dengan negara-negara sahabat khususnya dalam pertukaran informasi.
    - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2007-2011
    - 3) Pembiayaan program dari APBN.
  - f. Memperkuat Posisi Indonesia dalam Kerjasama Regional seperti APG
    - 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu meningkatnya kerjasama antar negara-negara di kawasan Asia Pasifik di bidang pemberantasan pencucian uang.
    - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2007-2011
    - 3) Pembiayaan program dari APBN.
- Dalam melakukan kerjasama internasional dengan negara lain ini Pemerintah Indonesia menemui hambatan yaitu adanya perbedaan sistem hukum.

### 3. Masyarakat

Dalam hal peningkatan peran serta masyarakat melalui kampanye publik program yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Pengembangan program edukasi kepada masyarakat melalui kerjasama dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan, sosial, keagamaan, profesi

dan lembaga swadaya masyarakat sesuai peran dan tugasnya masing-masing.

- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu Lembaga pemerintah Departemen dan Non Departemen melakukan edukasi kepada masyarakat untuk bersama-sama membangun rezim anti pencucian uang yang efektif di Indonesia.
  - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2007
  - 3) Pembiayaan program dari APBN.
- b. Pengembangan program edukasi kepada masyarakat melalui kerjasama dengan lembaga Pemerintah Departemen dan Non Departemen di luar anggota Komite Nasional TPPU sesuai dengan peran dan tugasnya masing-masing.
- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu Lembaga-lembaga kemasyarakatan, sosial, agama, profesi, PJK, lembaga swadaya masyarakat melakukan edukasi kepada masyarakat secara luas untuk dapat bersama-sama membangun rezim anti pencucian uang yang efektif di Indonesia.
  - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2008
  - 3) Pembiayaan program dari APBN.
- c. Pengembangan dan pelaksanaan kampanye pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang yang terintegrasi dengan media cetak, media elektronik dan media online dan internasional. Kerjasama ini diarahkan untuk membentuk budaya memerangi pencucian uang khususnya hasil dari tindak pidana korupsi dan tindak pidana lainnya.
- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu Lahirnya sebuah budaya anti pencucian uang ditengah masyarakat dengan melakukan talk show, penulisan artikel, penulisan opini, layanan iklan yang terkait dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang di Indonesia.
  - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2008
  - 3) Pembiayaan program dari APBN.

Dalam melakukan kampanye publik ini Pemerintah Indonesia kurang meningkatkan intensitas sosial baik melalui kegiatan yang bersifat tatap muka langsung maupun melalui media massa serta forum-forum khusus karena kurangnya anggaran dan tenaga teknis dalam melakukan sosialisasi.

B. Kelompok rekomendasi yang menitikberatkan pada penguatan kebijakan dalam memberantas pencucian uang, yaitu :

1. Departemen Hukum dan HAM

Dalam hal penyelesaian pembahasan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang program yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah sebagai berikut :

a. mempercepat pembahasan RUU TPPU dengan DPR.

- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu disetujui dan disahkannya RUU TPPU, telah terakomodirnya standar internasional dalam legislasi TPPU di Indonesia.
- 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2007.
- 3) Pembiayaan program dari APBN 2007.

b. Penyusunan Peraturan Pelaksanaan UU TPPU

- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu disetujui dan diundangkannya Peraturan Pelaksana tersebut serta dapat dilaksanakannya UU TPPU secara efektif dan efisien.
- 2) Waktu pelaksanaan program yaitu pada tahun 2008
- 3) Pembiayaan program dari APBN 2008.

Dalam melaksanakan program-program tersebut Pemerintah Indonesia menemukan hambatan berupa adanya perbedaan pendapat antar anggota Komisi III DPR dalam proses pembahasan RUU tersebut sehingga sampai saat ini RUU TPPU belum juga memperoleh pengesahan dari DPR.

2. PPATK dan Bank Indonesia.

Dalam hal pengaturan tentang pengiriman uang alternatif dan pengiriman uang secara elektronik program yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Mempercepat penyusunan dan pembahasan Undang-Undang tentang Transfer Dana;
    - 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu disahkannya RUU tentang Transfer Dana
    - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu 2007-2008
    - 3) Pembiayaan program dari Anggaran Bank Indonesia.
  - b. Mempercepat penyusunan dan Pembahasan Peraturan Pelaksana UU tentang Transfer Dana;
    - 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu Peraturan Pelaksana (Peraturan BI, Surat Edaran BI)
    - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu 2007-2008
    - 3) Pembiayaan program dari Anggaran Bank Indonesia.

RUU tentang Transfers Dana ini posisi terakhir masih dalam taraf pembahasan antardepartemen, terdapat perbedaan pendapat mengenai apakah identitas penyelenggara Kegiatan Usaha pengiriman Uang harus jelas dan terdaftar
3. Kepolisian dan Kejaksaan,
- Dalam hal pengefektifan penerapan penyitaan dan perampasan aset program yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah sebagai berikut :
- a. Penyiapan Pembentukan Unit atau Tim /Satuan Tugas Penelusuran, Penyitaan, Pengembalian dan Pengelolaan Aset;
    - 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu terbentuknya Unit/Tim/Satuan Tugas Penelusuran, Penyitaan, pengembalian dan Pengelolaan Aset.
    - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu 2007-2008
    - 3) Pembiayaan program dari APBN.
  - b. Penyampaian RUU tentang Penelusuran, Penyitaan, Pengembalian dan Pengelolaan Aset;
    - 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu RUU disampaikan oleh Presiden.
    - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu 2008

- 3) Pembiayaan program dari APBN.
- c. Pembahasan RUU tentang Penelusuran, Penyitaan, Pengembalian dan Pengelolaan Aset.
- 1) Indikator keberhasilan dari program yaitu naskah UU tentang Penelusuran, Penyitaan, pengembalian dan Pengelolaan Aset.
  - 2) Waktu pelaksanaan program yaitu 2009
  - 3) Pembiayaan program dari APBN.

RUU ini masih disusun dan diperhalus, dalam proses ini kendala yang dihadapi yaitu belum disepakatinya judul untuk RUU tersebut serta adanya perbedaan pendapat mengenai unit yang akan bertugas nantinya.

*(sumber data : Komite Tindak Pidana Pencucian Uang tahun 2008)*

#### **4.4. Perspektif Kriminologi**

Berbagai kejahatan terorganisir baik yang dilakukan perseorangan maupun oleh sekumpulan orang dalam ruang lingkup batas suatu negara kini semakin meningkat. Kejahatan tersebut dilakukan secara terorganisir dengan keterkaitan berbagai pihak. Bahkan keberadaan batas teritorial kini bukan lagi halangan bagi perkembangan kejahatan tersebut. Mulai terkikisnya batasan-batasan teritorial suatu wilayah berbanding terbalik dengan keragaman bentuk kejahatan. Keadaan ini melahirkan bentuk kejahatan terorganisir berskala internasional tanpa terikat pada batas kewilayahan. Bentuk kejahatan ini dikenal dengan kejahatan terorganisir lintas batas negara (*transnasional organized crime*).

Menurut Michael Woodiwis (Edwards and Gill, 2004, hal 13) menjelaskan bahwa yang dimaksud sebagai kejahatan terorganisir lintas batas negara adalah kejahatan yang dilakukan secara terorganisir dan telah berkembang meliputi beberapa bagian dunia, tanpa terikat pada batas-batas kewilayahan suatu negara atau kolektifitas masyarakat internasional. Kejahatan terorganisir lintas batas negara ini tak mudah untuk dideteksi karena memiliki sistem organisir yang rapi, melibatkan banyak pihak dengan sokongan modal yang besar dan tidak mengenal batasan kewilayahan.

Aktivitas kejahatan lintas batas negara yang terorganisir meliputi tujuh bentuk yaitu perdagangan narkoba, perdagangan senjata, penyelundupan senjata

pemusnah massal, perdagangan manusia dan bagian tubuh manusia, bentuk kejahatan keuangan (termasuk pencucian uang), terorisme (Shanty, 2008:30).

Menurut Mustofa (2007 : 134) kejahatan transnasional dapat dikategorikan menjadi dua tipe yaitu : pertama adalah kejahatan-kejahatan yang relatif kasat mata dan mudah ditengarai, seperti perampokan, pembalakan hutan dan penyelundupan kayu, penyelundupan manusia, perdagangan manusia dan lain-lain perdagangan ilegal dan penyelundupan. Kedua adalah bentuk-bentuk kejahatan yang tidak mudah ditengarai karena mempergunakan teknologi canggih, misalnya kejahatan cybercrime yang mempermudah teknologi informasi dan kejahatan pencucian uang.

Perubahan cara pandang terhadap kejahatan transnasional ini menghasilkan perkembangan baru dalam kajian kriminologis, yaitu dengan ditemukannya bentuk kejahatan yang mampu memanipulasi atau mengubah hasil kejahatan ilegal menjadi hasil yang legal (Stessen, 2003). Objek dari kegiatan tersebut merupakan uang hasil kejahatan yang disebut uang kotor atau dirty money sedangkan perubahan hasil kejahatan tersebut ke dalam bentuk hasil yang legal yang dikenal dengan uang bersih. Hal tersebut lebih dikenal sebagai istilah money laundering atau pencucian uang.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan paradigma sosialis dan perspektif konflik, dimana paradigma sosialis dan perspektif konflik ini sama-sama menganggap bahwa sistem hukum digunakan terutama untuk mempertahankan kekuasaan kelas kapitalis yang berkuasa dan untuk mempertahankan posisi kelas kapitalis sebagai penguasa. Apabila pola pemikiran tersebut dikaitkan dengan permasalahan mengenai pencegahan dan pemberantasan pencucian uang di Indonesia maka diketahui bahwa dalam menentukan upaya dan strategi pencegahan dan pemberantasan pencucian uang, Pemerintah Indonesia mendapatkan tekanan dari kelas kapitalis yaitu negara-negara maju. Sehingga pada proses pembentukan dari undang-undang anti pencucian uang ini seolah-olah kedaulatan peraturan perundang-undangan negara Indonesia dirongrong oleh negara-negara maju.

Terlihat bahwa undang-undang anti pencucian uang merupakan hal yang kontra produktif sebab masyarakat akan melihat bahwa undang-undang anti

pencucian uang merupakan undang-undang pesanan dari pihak asing. Masyarakat menjadi tidak melihat esensi dari undang-undang tersebut melainkan hanya melihat pada latar belakangnya dalam kondisi seperti itu terkadang tidak setiap pembentukan dari undang-undang merupakan suatu respon atas kondisi masyarakat yang bersangkutan akan tetapi lebih kepada respon dari tekanan yang diberikan dari negara-negara lain yang memiliki kepentingan dengan Indonesia.

Gregg Barak (2005) mengungkapkan bahwa meningkatnya saling ketergantungan negara-negara berkembang kepada negara-negara maju mengakibatkan hak untuk menentukan nasib sendiri dan kedaulatan negara menjadi sekedar komoditas yang bisa diperjualbelikan sehingga pada negara-negara sedang berkembang proses pembangunan menghasilkan ketidakselarasan bagi keinginan terbentuknya masyarakat moderen.

Sedangkan Mark Fendley (2000) berpendapat bahwa tipe kejahatan yang menjadi perhatian global sangat diwarnai oleh pihak yang memberikan sponsor untuk mengatasinya. Keadaan ini sama dengan program-program pembangunan yang didanai oleh dana internasional. Sebagai akibat dari paradoks tadi, agenda global diprposisikan melalui kebijakan internasional dan struktur pasar. Kejahatan yang merupakan konsekuensi logis dari pilihan, cenderung dikendalikan melalui pengaturan internasional. Bila tidak dianggap bertentangan dengan wacana internasional. Pengendalian kejahatan dalam pembangunan jarang sekali mempertimbangkan konteks lokal dan menyembunyikan dampak negatif dari pembangunan demi kebijakan global.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa dengan adanya globalisasi mengakibatkan kedaulatan suatu negara dalam mendefinisikan suatu kejahatan dan strategi penanganan kejahatan tersebut menjadi suatu komoditas yang dapat diperjualbelikan. Hal tersebut terlihat jelas dalam hal proses pembuatan undang-undang pencucian uang terdapat kepentingan internasional yang memaksa Indonesia dan juga negara-negara lain untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang. Sayangnya perspektif global terhadap kejahatan dan pembangunan hanya fokus pada pengendalian. Apabila kejahatan di negara berkembang akan berdampak terhadap kohesi sosial negara maju atau terhadap struktur pasar, akan menghadapi reaksi tajam internasional. Kemudian uang akan

dikucurkan ke negara berkembang sebagai cara memberikan alternatif kehidupan yang belum tentu berdampak pada pembangunan negara berkembang. Perhatian utama dunia bukan pada pembangunan negara berkembang, tetapi pada pengendalian kejahatan transnasional.

Dalam penelitian ini yang menjadi objek penelitian kriminologi adalah Aspek penguatan kebijakan dan aspek kerjasama internasional dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang sebagai upaya Indonesia agar tetap berada di luar daftar NCCTs. Kedua aspek tersebut nantinya akan dibahas secara kriminologi yaitu dengan teori Reuter and Truman. Berdasarkan hal tersebut maka dalam penelitian ini peneliti memfokuskan penelitiannya pada Peningkatan aspek penguatan kebijakan dan aspek kerjasama internasional. Alasan peneliti lebih memfokuskan pada peningkatan aspek kerjasama internasional dan aspek penguatan kebijakan dalam menciptakan rezim anti pencucian uang, yaitu :

1. Peningkatan kerjasama internasional dan penguatan kebijakan merupakan masalah yang sangat krusial. Pemerintah Indonesia belum dapat melaksanakan kedua hal tersebut secara efektif dalam arti kata Pemerintah Indonesia belum dapat mengimplementasikan kedua hal tersebut sebagai upaya untuk mencegah dan memberantas pencucian uang;
2. Aspek penguatan kebijakan dan Aspek kerjasama internasional dijadikan objek penelitian dalam perspektif kriminologi karena kedua aspek tersebut merupakan bagian dari upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan terorganisasi yaitu pencucian uang.
3. Dalam penelitian ini aspek kerjasama internasional dan aspek penguatan kebijakan oleh peneliti dijadikan sebagai objek kriminologi yang nantinya akan dianalisa dengan menggunakan dua pilar yaitu pilar prevention dan pilar enforcement dari Reuter dan Truman. Sebelum masuk dalam bab analisa peneliti mencoba menguraikan dua hal tersebut dalam bab berikutnya yaitu Bab 5.

**BAB 5**  
**ASPEK KERJASAMA INTERNASIONAL DAN ASPEK PENGUATAN**  
**KEBIJAKAN DALAM MENCIPTAKAN REZIM ANTI PENCUCIAN**  
**UANG**

Pada sub bab ini peneliti akan memaparkan hasil penelitian mengenai aspek penguatan kebijakan dan aspek kerjasama internasional dalam menciptakan rezim pencucian uang yang dijadikan sebagai objek kriminologi yang nantinya akan dianalisa pada Bab berikutnya.

**5.1. Aspek Kerjasama Internasional**

Berdasarkan laporan *International Narcotics Control Strategy Report* tahun 1995, skema money laundering menjadi berbahaya bagi sistem keuangan internasional yang tidak memiliki geographic horizons, beroperasi 24 jam namun memiliki kecepatan secara elektronik dimana para pencuci uang (launderers) melakukan praktik pencucian uang dengan memanfaatkan fasilitas perbankan yaitu wire transfers (PPATK, 2007). *Wire transfers* telah menjadi metode utama dalam kegiatan pencucian uang, bahkan melalui *wire transfer* ini pencuci uang dapat mengakses lembaga keuangan di negara lain dan kemudian mentransfernya ke sistem perbankan domestik dan internasional.

Dalam hubungan ini, Michael Camdessus, mantan Managing Director International Monetary Fund, memperkirakan bahwa volume dari cross-border money laundering sekitar dua sampai lima persen dan *Gross Domestic Product* (GDP) dunia yang diperkirakan mendekati USD 600 miliar. Oleh sebab itulah masyarakat internasional sangat berkepentingan untuk menyelamatkan sistem ekonomi dan keuangan dunia dengan menyatakan perang melawan kejahatan pencucian uang.

Dari waktu ke waktu, kejahatan terorganisir (*organized crime*) semakin berkembang seiring dengan lalu-lintas keuangan formal yang sudah melewati batas-batas negara dengan memanfaatkan sarana dan prasarana yang semakin modern dan canggih. Menurut Yunus Husein (2004) apabila lalu-lintas keuangan

secara *cross-border* tersebut dilakukan kejahatan terorganisir dengan melibatkan dana atau sumber-sumber keuangan yang diperoleh dari tindak kejahatan, akan sangat menyulitkan otoritas suatu negara untuk menanganinya. Oleh sebab itulah kerjasama antara negara sangat diperlukan untuk melakukan berbagai upaya pemberantasan pencucian uang. Agar negara-negara di dunia dapat memanfaatkan saluran yang ada untuk ikut serta dalam kerjasama internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, maka sejumlah pra syarat perlu dipenuhi yaitu (Soewarsono, 2006) :

- a. Kemampuan dalam negeri harus dipersiapkan dan dibangun terlebih dahulu secara baik dan komprehensif;
- b. Negara-negara wajib meratifikasi dan mengimplementasikan terlebih dahulu setiap konvensi internasional mengenai pencucian uang dan pendanaan terorisme;
- c. Memenuhi rekomendasi yang ditetapkan *Financial Action Task Force* (FATF) yaitu 40+9;
- d. Negara-negara yang belum memiliki kapasitas dan kemampuan dalam memerangi tindak pidana pencucian uang dan pendanaan teroris harus terlebih dahulu membentuk sistem atau lembaga pengawasan dan otoritas untuk menangani kegiatan di bidang keuangan seperti mengidentifikasi dan melaporkan transaksi untuk menangani kegiatan di bidang keuangan seperti perbankan, asuransi, pasar keuangan atau pasar modal yang diberikan tugas dan kewenangan mengidentifikasi dan melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan maupun transaksi keuangan dalam jumlah relatif besar.
- e. Sejalan dengan itu perlu pula ditunjang dengan sistem penuntutan dan peradilan yang baik dalam rangka pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Upaya masyarakat internasional ataupun pemerintahan suatu negara untuk memerangi TPPU sesungguhnya telah berlangsung sejak lama. Seperti Amerika Serikat misalnya, adalah negara pertama sekali mengambil inisiatif untuk memerangi TPPU sejak tahun 1930. Amerika Serikat pada saat itu berhadapan dengan penjahat kelas kakap Al Capone yang menguasai bisnis hitam

perdagangan obat bius, perdagangan gelap minuman keras, prostitusi dan perjudian. Ia merupakan penjahat terbesar yang tidak saja dikenal di Amerika Serikat, tetapi juga di dunia karena memiliki jaringan di banyak negara.

Pada saat itu masyarakat internasional belum memiliki perangkat hukum internasional yang dapat dijadikan dasar untuk memerangi dan memberantas TPPU secara sporadis. Dalam perkembangan selanjutnya, inisiatif internasional untuk memerangi TPPU bergulir dari waktu ke waktu melalui berbagai media internasional. Misalnya Konvensi PBB, yaitu *Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Vienna Convention 1988)* merupakan titik puncak dalam upaya pemberantasan pencucian uang dari kejahatan peredaran gelap narkoba dan psikotropika. Konvensi ini mewajibkan setiap negara yang telah meratifikasi untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang melalui peraturan perundang-undangan. Beberapa ketentuan penting dalam konvensi tersebut yaitu Pasal 3 (1) (a) yang mengharuskan setiap negara anggota melakukan kriminalisasi pencucian uang yang berkaitan dengan peredaran gelap obat-obat bius, selain itu mengatur ketentuan-ketentuan mengenai daftar pelanggaran yang berkaitan dengan industri, distribusi atau penjualan gelap dari obat bius dan organisasi serta pengelolaannya, atau keuangan dari aktivitas perdagangan gelap obat bius.

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 dalam badan internasional. Rezim Anti Pencucian Uang ini pada dasarnya bertujuan memberantas pencucian uang dengan strategi untuk memerangi hasil kejahatan (*proceeds of crime*).

Di samping itu rezim hukum internasional anti-pencucian uang ini menentukan pula arah kebijakan untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang dengan standar-standar tertentu namun tetap memberi tempat untuk kedaulatan hukum masing-masing negara. Namun demikian perlu diingat bahwa Vienna Convention 1988 memiliki coverage yang terbatas pada *proceeds of crime* yaitu yang berasal dari kejahatan peredaran gelap narkoba (Husein, 2008). Sementara itu, pencucian uang merupakan proses yang melibatkan *proceeds of crime* dari

berbagai predicate offences yang lebih kompleks seperti korupsi, penyelundupan, perdagangan manusia, penipuan, penculikan, penyuaipan, penggelapan, tindak pidana di bidang perpajakan, tindak pidana perbankan dan tindak pidana lain yang digolongkan sebagai tindak pidana berat.

Atas dasar itulah nampaknya *Vienna Convention* 1988 belum cukup menjadi dasar hukum yang komprehensif untuk mengatasi tindak pidana pencucian uang yang berdimensi sangat luas itu. Sebelum *Vienna Convention* 1988 ditetapkan sebagai standar internasional untuk memerangi kejahatan narkotika dan psikotropika, berbagai instrumen telah dikeluarkan sejak tahun 1912. Upaya internasional diawali dengan disahkannya *International Opium Convention of 1912*. Pada saat itu perhatian masyarakat ditujukan kepada upaya memerangi peredaran dan penggunaan opium di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat.

Langkah internasional ini kemudian dilanjutkan dengan dikeluarkannya berbagai instrumen internasional yaitu *Suppression of the Manufacture of Internal Trade in and use of, prepared Opium, Geneva 11 February 1925* dan *International Opium Convention 19 Februari 1925*, yang keduanya diselenggarakan oleh Liga Bangsa Bangsa. Oleh karena dirasakan belum optimal untuk memberantas opium maka dilanjutkan dengan berbagai konvensi yaitu *Convention of 1931 Suppression of Smoking*, dan *Convention for Suppress of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs of 1946*.

Suatu konvensi lain yang dikenal dengan *Single Convention Narcotics Drugs* 1961 dikeluarkan pada tahun 1961. Konvensi ini dianggap paling bersifat universal dalam pengawasan obat bius yang meliputi perjanjian multilateral dengan sejumlah besar negara-negara anggota PBB, dan mengamalkan pula pembentukan *The International Narcotic Control Board* yang bertugas membatasi kegiatan produksi, distribusi, manufaktur dan penggunaan obat bius kecuali untuk keperluan di bidang pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan, Selanjutnya upaya masyarakat internasional juga dilakukan dengan mengeluarkan *Convention on Psychotropics and Substances* 1971 yang menitikberatkan pada sistem kontrol yang lebih ketat terhadap perdagangan obat-obat kimia dan farmasi.

Sedangkan menurut Pasal 38 ayat (1) Piagam Mahkamah Internasional, sumber formal hukum internasional adalah : (i) Traktat atau perjanjian internasional (*international convention either general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting state*) (ii) Kebiasaan internasional (*international customs, as evidence of a general practice accepted as law*); (iii) Azas-azas hukum umum yang diakui oleh negara-negara beradab (*the general principles of hu recognized by civilized nations*); (iv) Yurisprudensi internasional dan (v) 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*).

Menurut Romli Atmasasmita (2005) menjelaskan bahwa kebanyakan sumber hukum internasional yang mengatur masalah kejahatan pencucian uang adalah perjanjian internasional atau rekomendasi-rekomendasi yang diterapkan dalam praktik pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Namun sesungguhnya tidak ada satu pun perjanjian internasional yang secara khusus mengatur masalah pencucian uang.

Perjanjian internasional yang mengatur masalah pencucian uang hanya secara parsial seperti *UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Vienna Convention, 1988)* dan *UN Convention on Transnational Organized Crime (TOC, 2000)*. Ketiadaan perjanjian internasional ini sudah tentu dapat merugikan posisi negara-negara berkembang (Husein, 2008, hal 215). Ketiadaan perjanjian internasional khusus mengenai tindak pidana pencucian uang ini diisi oleh standar internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, yaitu rekomendasi-rekomendasi yang dikeluarkan oleh *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)* yang beranggotakan negara-negara maju. Apabila yang diterapkan adalah rekomendasi FATF bukan Konvensi PBB, maka sulitlah bagi negara berkembang untuk menghadapi negara maju secara multilateral.

Negara berkembang dengan terpaksa menghadapi negara maju secara sendiri-sendiri, sehingga akan sangat mudah ditaklukkan atau didikte oleh negara-negara maju yang tergabung dalam FATF. Negara-negara maju itu dapat memaksakan kehendaknya dalam menerapkan rekomendasi yang dibuatnya.

Rekomendasi yang terkenal untuk masalah money laundering ini adalah *Forty Recommendations* yang dikeluarkan FATF pada tahun 1989. Hal ini dialami sendiri oleh Indonesia yang sejak Juni 2001 dimasukkan ke dalam 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 undang-undang tersebut dianggap belum sesuai dengan standar internasional tersebut. Apabila Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tidak diubah, maka Indonesia dipertimbangkan untuk dikenakan tindakan balasan (*counter-measures*) oleh FATF.

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 merespons surat Presiden FATF yang berisi rekomendasi beberapa materi undang-undang tindak pidana pencucian uang (UU TPPU) yang harus diubah. Mereka mengingatkan juga, bahwa apabila FATF mengenakan tindakan balasan (*counter-measures*) maka secara operasional negara-negara anggota FATF akan menerapkan sanksi terhadap Indonesia. Bahkan setelah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang diamandemen dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003, Indonesia masih juga tetap berada dalam NCCTs dengan alasan masih diperlukan monitoring terhadap Indonesia untuk melihat apakah implementasi UU TPPU tersebut sudah konsisten atau tidak.

FATF meminta Indonesia menyampaikan *Implementation Plan* yang bersifat nasional dalam rangka menerapkan Undang-undang Tindak Pidana Pencucian Uang tersebut.

Di sini berlakulah apa yang disebut dengan "*power politics among nations*" yang menjadi sumber hukum materil dari hukum internasional. Apapun bentuk sumber hukumnya, apakah itu Perjanjian Internasional atau Konvensi, Rekomendasi atau bentuk lainnya semuanya harus dimasukkan dahulu ke dalam hukum nasional barulah dapat berlaku di suatu negara. Misalnya untuk Konvensi memerlukan ratifikasi terlebih dahulu dan untuk Rekomendasi perlu dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan nasional. Di sini berlaku pendapat "privat hukum nasional". dalam kaitan ini perlu diungkap adanya "enabling clause" dalam UU TPPU, yaitu Pasal 44B

yang 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 pencucian uang Indonesia selalu up to date dan sesuai dengan Konvensi dan Rekomendasi Internasional.

*(Hasil wawancara dengan Cahyo selaku Kasie Perjanjian Internasional)*

Sejarah mencatat pula bahwa kelahiran rezim hukum internasional untuk memerangi kejahatan pencucian uang dimulai pada saat masyarakat internasional merasa frustrasi dengan upaya memberantas kejahatan perdagangan gelap narkoba. Mulai saat itu, rezim anti pencucian uang dianggap sebagai paradigma baru dalam memberantas kejahatan yang tidak lagi fokuskan pada upaya menangkap pelakunya, melainkan lebih pada penyitaan dan perampasan harta kekayaan yang dihasilkan dari perbuatan melawan hukum.

Menurut John Madinger (1999) upaya perampasan dan penyitaan harta kekayaan illegal itu sebenarnya tidak begitu sulit dilakukan mengingat hasil-hasil kejahatan (proceeds of crime) itu sendiri merupakan mata rantai yang paling lemah dari suatu rangkaian tindak pidana. Organisasi dan badan internasional yang merupakan *International Standard Setter* telah melahirkan ketentuan atau standar internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan pencucian uang, antara lain Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*), *The Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), *The Basle Committee on Banking Supervision* (Basel Committee), *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) dan *The Egmont Group*.

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

kejahatan perdagangan gelap obat bius. Mengingat objek yang diperangi adalah organized crime yang memiliki struktur organisasi yang solid dengan pembagian wewenang yang jelas, sumber pendanaan yang sangat kuat dan memiliki jaringan kerja yang melintas batas Negara.

Lahirnya Vienna Convention 1988 dipandang sebagai tonggak sejarah dan sekaligus merupakan 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 Vienna Convention 1988 segera melakukan kriminalisasi atas kegiatan pencucian uang. Di samping itu, Vienna Convention 1988 juga berupaya untuk mengatur infrastruktur 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 untuk memberantas pencucian uang dengan strategi memerangi dan merampas hasil-hasil kejahatan (proceeds of crime). Di samping itu rezim hukum internasional anti-pencucian uang ini juga menentukan arah kebijakan untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang dengan standar-standar tertentu yang tetap memberi tempat untuk kedaulatan hukum masing-masing Negara.

Konvensi lainnya yaitu Konvensi Palermo yang mulai berlaku sejak tanggal 11 November 1990 ini sudah ditandatangani oleh 166 negara termasuk Indonesia. Keikutsertaan Indonesia dalam penandatanganan konvensi ini 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 pencucian uang.

Terkait masalah pencucian uang, Konvensi ini mewajibkan negara yang sudah meratifikasinya untuk (Triyono, 2008):

- a. mengkriminalisasi pencucian uang yang meliputi seluruh tindak pidana berat (serious crime) yang dilakukan di mana saja di dalam atau luar negeri. Tindak pidana berat diartikan dengan tindak pidana yang diancam dengan hukuman minimal empat tahun;
- b. Membentuk rezim di bidang pengaturan dan pengawasan untuk mencegah dan mendeteksi pencucian uang antara lain melalui penerapan prinsip mengenal nasabah, kewajiban memelihara arsip transaksi keuangan dan kewajiban melaporkan transaksi keuangan mencurigakan;
- c. Mengatur kerjasama dan pertukaran informasi antara berbagai instansi baik di dalam dan di luar negeri dan mendirikan financial intelligent unit (FIU) yang akan menerima laporan, menganalisis dan meneruskannya kepada penegak hukum;
- d. Mendorong kerjasama internasional

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 Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), sebagai suatu gugus tugas dengan tugas menyusun rekomendasi internasional untuk memerangi pencucian uang. FATF merupakan *intergovernmental body* sekaligus suatu *policy-making body* yang berisikan para pakar di bidang 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. Adapun tiga fungsi utama dari FATF adalah (Siahaan, 2008, hal 157) : (i) memonitor kemajuan yang dicapai para anggota FATF dalam melaksanakan langkah-langkah pemberantasan pencucian uang; (ii) melakukan kajian mengenai kecenderungan dan teknik-teknik pencucian uang, serta *counter-measures*; (iii) mempromosikan pengadopsian dan pelaksanaan standar anti-pencucian uang kepada masyarakat internasional.

The Forty Recommendations. FATF pada tahun 1990 untuk pertama kalinya mengeluarkan 40 recommendations sebagai suatu kerangka yang komprehensif untuk memerangi tindak pidana pencucian uang (TPPU). Dalam Revised Forty Recommendations yang ditetapkan 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 in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (the Vienna Convention) and the 2000 United Nations Convention on Transnational Organized Crime (the Palermo Convention)*"

Selanjutnya sebagai reaksi atas Tragedi WTC atau yang dikenal dengan Peristiwa 11 September 2001, pada bulan Oktober 2003 FATF mengeluarkan 9 *Special Recommendations* untuk memerangi pendanaan terorisme atau yang dikenal dengan *counter terrorist financing*. Dalam 40+9 *Special Recommendations* FATF ditetapkan prinsip-prinsip penyusunan kebijakan implementasi oleh setiap negara. Namun demikian, FATF memberikan keleluasaan kepada setiap negara dalam mengimplementasikan 40+9 recommendations dengan melihat kondisi dan sistem hukum yang berlaku di masing-masing negara.

Meskipun 40+9 recommendations FATF bukan merupakan produk hukum yang mengikat, namun rekomendasi ini dikenal dan diakui secara luas oleh masyarakat dan organisasi internasional untuk memerangkan TPPU dan pendanaan terorisme. Misalnya IMF, World Bank, ADB juga mengakui dan menggunakan 40+9 *recommendation* sebagai rujukannya. FATF menegaskan bahwa, 40+9 *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 40+9 recommendations, FATF melakukan penilaian terhadap negara atau teritori yang menghambat atau dianggap kurang kooperatif dalam upaya pencegahan dan pemberantasan TPPU. Penilaian ini menggunakan 25 kriteria dan hasil penilaiannya ditempatkan dalam suatu daftar yang terbuka untuk umum. Negara yang termasuk dalam daftar ini

diminta segera melakukan tindakan untuk memperbaiki kekurangan dalam rezim anti pencucian uangnya.

Setiap transaksi atau hubungan dengan perorangan, badan usaha yang berasal dari negara yang berada pada daftar NCCT akan diberikan perhatian khusus, karena dianggap berasal dari high risk country. Kalau tidak ada perbaikan maka negara atau teritori tersebut dapat dikenakan tindakan balasan (Triyono, 2008). Di samping 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.

Meskipun Indonesia bukan anggota FATF, namun Indonesia bergabung dengan salah satu special body FATF untuk kawasan Asia-Pasifik yaitu *Asia/Pacific Group on Money Laundering* (APG) yang hingga saat ini memiliki anggota sebanyak 26 negara, dan 13 negara peninjau serta 16 organisasi peninjau. APG didirikan dan dibentuk pada tahun 1997 dalam *the Fourth Asia/Pacific Money laundering Symposium* yang diselenggarakan di Bangkok, Thailand, sebagai suatu badan regional anti-pencucian yang bersifat otonom.

Tujuan pembentukan APG adalah untuk memastikan pengadopsian, pelaksanaan, dan ditegakkannya standar internasional anti-pencucian uang dan pendanaan terorisme sebagaimana telah ditetapkan dalam 40+9 *recommendations* FATF. Dalam hal ini, upaya-upaya yang dilakukan APG antara lain (Husien, 2008) : (i) membantu negara-negara dan wilayah-wilayah yang ada di kawasan Asia-Pasifik dalam membuat undang-undang yang berkaitan dengan hasil-hasil kejahatan (*proceeds of crime*); (ii) pemberian bantuan hukum timbal-balik (*mutual legal assistance*) dalam hal perampasan (*confiscation*), penyitaan (*forfeiture*), dan ekstradisi; (iii) memberikan arahan/petunjuk (*guidance*) dalam pembuatan sistem pelaporan dan investigasi mengenai transaksi-transaksi keuangan yang mencurigakan; dan (iv) membantu pendirian FIU. Sejalan dengan tujuan dari pendirian dan pembentukannya, APG melakukan *mutual evaluation* terhadap

anggotanya, dan secara berkala menye-lenggarakan lokakarya mengenai tipologi pencucian uang dan perkembangannya.

”APG untuk pertama sekali melakukan mutual evaluation (ME) pada tahun 2000 terhadap Vanuatu. Pada tahun 2001, APG telah menyelesaikan ME terhadap Chinese Taipei, Labuan International Offshore Financial Centre (Malaysia), Macau (China), dan Samoa. Sedangkan pada tahun 2002, APG juga telah menyelesaikan ME terhadap Cooks Island, Fiji, Thailand, dan Indonesia. Pada APG Annual Meeting 2006 yang berlangsung dari tanggal 3 sampai 7 Juli 2006 lalu di Manila - Filipina, Indonesia melaporkan perkembangan dan kemajuan di bidang kerjasama internasional untuk memerangi kejahatan pencucian uang sebagai berikut :

- a. Pemerintah Indonesia telah menandatangani Treaty on Mutual Legal Assitance in Criminal Matters secara regional pada tanggal 17 Januari 2006. Untuk kawasan Asia Tenggara, treaty tersebut telah telah ditandatangani 10 negara yaitu Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Malaysia, Filipina, Singapura, Vietnam, Myanmar, dan Thailand;
- b. Dalam rangka kerjasama di bidang pertukaran infomasi secara equality dan reciprocity antar sesama FIU, Indonesia (PPATK) telah menandatangani Nota Kesepahaman (MoU) dengan 14 FIU antara lain UIC Italy, CTIF-CFI Belgium, SESBLAC Spain, GIFI Poland, UIF Peru;
- c. Sejak tahun 2003, Indonesia telah menerima lebih dari 100 permintaan informasi intelijen di bidang keuangan, dari FIU negara lain, antara lain Amerika Serikat, Singapura, Australia, Cook Island, Uni Emirad Arab, Hong Kong, Filipina, Switzerland, Malaysia, belgia, Thailand, Mauritius, Libanon, British Virgin Island, Taiwan, dan RRC”.

(Sumber : hasil wawancara dengan Edwin Nurhadi sebagai Analisis Hukum PPATK)

Guna menegakkan hukum secara efektif, khususnya dalam pelaksanaan peradilan pidana pencucian uang yang bersifat lintas batas negara dan dilakukan secara terorganisir perlu suatu kerjasama negara-negara untuk menyepakati *spacial regulation* tentang bantuan timbal balik antarnegara. Pengaturan demikian menjadi dasar bagi penegak hukum untuk menerima dan memberikan bantuan hukum yang saling menguntungkan. Kerjasama baik bilateral maupun multilateral dapat dilaksanakan atas dasar perjanjian internasional yang menganut prinsip resiprokal, sehingga suatu bantuan dapat diminta atau diberikan jika negara yang bersangkutan telah masuk dari anggota perjanjian itu.

Menurut Salahudin Kasubdit Ekstradisi dan BHTB asas resiprokal adalah asas timbal balik negara peminta menyanggupi untuk melakukan hal yang sama kepada negara diminta. Asas ini dominan untuk negara yang belum terikat dengan adanya treaty bilateral. Sedangkan jika sudah ada treaty maka

asas yang dipakai adalah *pacta sunt servanda* artinya treaty mengikat para pihak yang membuatnya. Asas *Reciprocal* adalah asas timbal balik negara peminta menyanggupi untuk melakukan hal yang sama kepada negara diminta. Asas ini dominan untuk negara yang belum terikat dengan adanya treaty bilateral. Sedangkan jika sudah ada treaty maka asas yang dipakai adalah *pacta sunt servanda* artinya treaty mengikat para pihak yang membuatnya.

Kerjasama internasional memang amat diperlukan sesuai dengan tuntutan karakter kriminal pencucian uang yang berkaitan dengan kemajuan teknologi yang memungkinkan pelaku dalam tempo yang sangat cepat dapat mengalihkan harta kekayaannya. Dalam rangka itulah undang-undang TPPU menyadari perlunya ditentukan tentang kerjasama bantuan timbal balik dengan negara lain.

”Permintaan kerjasama disampaikan dan oleh menteri yang bertanggungjawab dibidang hukum dan perundang-undangan”. Kerjasama tersebut meliputi :

- a. Pengembalian barang bukti dan pernyataan seseorang termasuk pelaksanaan surat rogatori. Surat Rogatori adalah surat dari negara lain yang meminta pemeriksaan untuk mendapatkan keterangan mengenai suatu tindak pidana pencucian uang. Keterangan dalam surat itu dilakukan di bawah sumpah di hadapan penyidik, penuntut umum, atau hakim;
- b. Pemberian barang bukti mengenai identitas dan lokasi keberadaan seseorang;
- c. Pelaksanaan permintaan untuk pencarian barang bukti dan penyitaan;
- d. Kerjasama melakukan pencarian, pembekuan, dan penyitaan hasil kejahatan;
- e. Kerjasama mengusahakan persetujuan kesediaan memberikan kesaksian atau membantu penyidikan di negara yang meminta;
- f. Bantuan-bantuan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

(sumber : hasil wawancara dengan Cahyo Kasie Perjanjian Internasional)

Bentuk kerjasama internasional dalam memberantas tindak pidana pencucian uang terdiri dari kerjasama pertukaran informasi dengan membuat *Memorandum of Understanding (MoU) on exchange Information*, perjanjian Bantuan Hukum Timbal Balik (MLA) dan perjanjian Ekstradisi. Perjanjian pertukaran informasi yang menjadi objek kerjasama atau yang dipertukarkan adalah informasi dalam rangka penyidikan atau penyelidikan tindak pidana. Perjanjian MLA ruang lingkup kerjasamanya meliputi tahap penyelidikan, penyidikan, pemeriksaan di muka persidangan hingga pelaksanaan putusan pengadilan, sedangkan perjanjian ekstradisi lebih fokus kepada upaya

menangkap seorang tersangka atau terdakwa yang berada pada yuridiksi negara lain. Berbagai perjanjian ini dapat dilakukan secara bilateral antar dua negara maupun secara multilateral antar beberapa negara region. Namun dalam melakukan kerjasama internasional ini Pemerintah Indonesia menemukan hambatan yaitu adanya perbedaan sistem hukum.

”Adanya perbedaan hukum ini disebabkan karena pengaruh kiblatnya yaitu *civil law* atau *common law*. *Civil law* merupakan sistem hukum yang didasarkan pada hukum positif tertulis (kodifikasi) kiblat asalnya dari Perancis, Belanda, dan Indonesia sedangkan *Common law* merupakan sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi sifatnya tidak kodifikasi kiblat asalnya Inggris nyebar ke Amerika Serikat. Nah untuk kerjasama dalam bidang pemberantasan pencucian uang menggunakan *Mutual Legal Assistance* (MLA) yang dominan bermain hukum acara tiap negara dikehendaki mendukung implementasi MLA-nya dalam rangka penegakan hukum pemberantasan pencucian uang. Walaupun adanya perbedaan sistem hukum, namun ada asas yang universal digunakan dalam kerjasama MLA yaitu *asas reciprositas*.

(sumber : hasil wawancara dengan Salahudin Kepala Sub-Direktorat Ekstradisi dan BHTB)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut peneliti menyimpulkan bahwa adanya perbedaan sistem hukum dalam melaksanakan kerjasama internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan TPPU ini dapat diatasi, masing-masing negara dapat menerapkan asas reciprositas untuk negara yang belum memiliki perjanjian atau *treaty bilateral* sedangkan untuk negara yang telah memiliki perjanjian atau *treaty bilateral* maka menggunakan asas *pacta sunt servanda*. Asas reciprositas merupakan asas timbal balik negara peminta menyanggupi untuk melakukan hal yang sama kepada negara diminta, sedangkan asas *pacta sunt servanda* ini merupakan asas yang berlaku secara universal kaitannya dengan *treaty bilateral*, jika ada salah satu pihak melanggar maka pihak lain yang dirugikan dapat meminta isi materi *treaty* tersebut ditinjau ulang atau meminta *treaty* tersebut tidak berlaku.

Agar pelaksanaan kerjasama internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan TPPU dapat berjalan dengan baik, maka negara-negara wajib menandatangani dan meratifikasi konvensi internasional yang telah menyepakati berbagai ketentuan anti-pencucian uang, baik itu konvensi PBB, standar

internasional yang dikeluarkan FATF, maupun *best practice* yang dibuat oleh Basel Committe, IAIS dan IOSCO. Untuk itu negara-negara wajib melaksanakan secara penuh setiap konvensi yang sudah ditandatangani dan diratifikasi serta mengaplikasikannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan sehingga dapat dimanfaatkan untuk menjalin kerjasama internasional. Sejauh ini Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi PBB yaitu Undang-undang Nomor 7 Tahun 1997 tentang *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic* 1988, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pengesahan *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing* 1997, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengesahan *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* 1999, dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption* 2003.

”Contoh kasus permintaan MLA dari Pemerintah Indonesia ke Pemerintah Swiss dibidang pencucian uang, Kasus ECW Neloe. Pemerintah Indonesia meminta kepada Swiss untuk melakukan pembekuan serta penyitaan dan pengembalian aset milik ECW Neloe di Swiss, namun sampai saat ini permintaan tersebut belum dapat terlaksana karena menemui kendala yaitu fakta-fakta kasus yang disampaikan oleh Pemerintah Indonesia tidak dapat menjelaskan modus operandi atas kejahatan yang dituduhkan kepada Neloe (hal ini dibutuhkan pihak Swiss untuk memeriksa hubungan fakta-fakta dan hukum di Swiss). Fakta-fakta tersebut harus dapat menjelaskan mengapa terjadi kerugian negara sebesar Rp. 160.000.000.000 (seratus enam puluh milyar rupiah) apakah yang dimaksud dengan ”korupsi” terkait fakta-fakta tersebut. Apakah yang menyebabkan ECW Neloe menjadi tersangka dan pada saat kapan dapat dikatakan sebagai tersangka. Selanjutnya berdasarkan hal tersebut pihak Swiss menyatakan sangat memerlukan Ringkasan Fakta yang lebih lengkap lagi sehingga dapat memenuhi prinsip kejahatan ganda (dual criminality) sebagaimana syarat hukum di Swiss untuk memenuhi permintaan MLA. Indonesia dengan Swiss belum memiliki perjanjian MLA. Revisi itu harus dipenuhi oleh Pemerintah Indonesia sebagai negara peminta dan yang berkepentingan, jadi negara peminta harus ikuti negara diminta karena hakekatnya implentasi permintaan bantuan MLA sepenuhnya sesuai dengan sistem hukum negara diminta. Revisi itu tidak berarti penolakan oleh Swiss tetapi memang ketentuan hukum Swiss yang menghendaki itu dan Indonesia harus mematuhi guna keberhasilan permintaan MLAny. Begitu saja kok repot.”

(Sumber : hasil wawancara dengan Salahudin Kasubdit Ekstradisi dan BHTB)

Dalam beberapa hal proses pengembalian asset tersebut tidak serta berjalan mulus karena masih ada beberapa persyaratan khusus (conditional recovery) yang diminta oleh Negara Yang Diminta (Requested State) dan harus dipenuhi oleh Negara peminta (Requesting State), antara lain, Negara peminta harus dapat membuktikan bahwa asset-asset yang disimpan di Negara yang diminta adalah benar asset hasil kejahatan dan dimiliki oleh tersangka/terdakwa. Menurut Salahudin proses pengembalian asset dengan berbagai persyaratan tersebut di atas merupakan suatu kebiasaan yang tumbuh dan berkembang dalam praktik hukum internasional khususnya dalam pemberantasan tindak pidana pencucian uang.

Praktik mekanisme pertukaran informasi dengan FIU atau lembaga internasional lain dipelajari PPATK sebagai focal point yaitu dengan cara melakukan studi kebijakan ke FIU Cina, Korea Selatan dan Inggris serta Turki dan melakukan diskusi dengan TRACFIN (FIU Prancis) yang secara khusus membahas implementasi database FICOBA. Dalam rangka kerjasama dengan mitra kerja PPATK telah melakukan penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) dengan Financial Intelligent Unit (FIU) diantaranya Amerika Serikat, Brunei Darussalam, Georgia, Kroasia dan Moldova. Dengan demikian sampai dengan Desember 2008, PPATK telah melakukan kerjasama dalam bentuk MoU dengan 28 FIU. Kerjasama dengan FIU negara lain tersebut sangat penting terutama berkaitan dengan pertukaran informasi intelligen dibidang keuangan.

Sementara itu menurut Edwin Nurhadi dalam rangka pertukaran informasi intelligen di bidang keuangan sejak berdirinya PPATK hingga akhir tahun 2008 ini PPATK telah melakukan pertukaran informasi sebanyak 261 (dua ratus enam puluh satu) kali dengan rincian sebagai berikut :

**Tabel Pertukaran Informasi Inteligen di Bidang Keuangan**

No.	Jenis informasi	Tahun 2003	Tahun 2004	Tahun 2005	Tahun 2006	Tahun 2007	Tahun 2008	Tahun 2009	Total
1	Penerimaan informasi dari FIU lain atas dasar permintaan PPAK	8	14	29	26	42	25	20	164
2	Pemberian informasi kepada FIU lain atas dasar permintaan FIU	0	17	22	16	22	25	12	114
3	Penerimaan informasi dari FIU lain secara spontan	0	0	4	2	2	1	1	10
4	Pemberian informasi kepada FIU lain secara spontan	0	2	0	1	1	2	1	7
	<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>55</b>	<b>45</b>	<b>67</b>	<b>53</b>	<b>34</b>	<b>285</b>

Pertukaran informasi tersebut dilakukan dengan FIU-FIU negara lain, seperti Australia, Belgia, Filipina, Amerika Serikat, Cook Island, China, Malaysia, Swiss, Hongkong, Singapura, Macau, Inggris, British Virgin Island, Jersey, Mauritius, Peru dan lain-lain. Sebagaimana tampak dalam tabel diatas pertukaran informasi intelijen dilakukan baik atas dasar permintaan maupun atas dasar sukarela.

## **5.2. Aspek Penguatan Kebijakan**

Penguatan hukum dan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar tersedianya kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan yang kuat. Saat ini pelaksanaan rezim anti pencucian uang masih dihadapkan pada adanya permasalahan dalam undang-undang TPPU itu sendiri seperti keterbatasan upaya pendeteksian TPPU, adanya beragam penafsiran atas beberapa rumusan norma peraturan perundang-undangan yang dapat menimbulkan celah hukum terbatasnya

kewenangan yang dimiliki oleh beberapa institusi terkait dalam undang-undang TPPU.

Pentingnya memiliki rezim anti pencucian uang yang efektif sebagai suatu kebutuhan nasional mulai tumbuh sedikit demi sedikit semenjak dimasukkannya Indonesia ke dalam NCCT list oleh FATF pada tahun 2001. Namun demikian patut disayangkan bahwa kesadaran tersebut belum sepenuhnya ada pada setiap instansi yang terkait. Sebagai tindak lanjut atas hasil review yang pertama tahun 2001, dapat dikatakan tidak terdapat langkah-langkah yang terkoordinasi dengan baik diantara instansi Pemerintah untuk merespon hasil review tersebut. Hal ini disebabkan karena hingga saat itu belum terdapat lembaga khusus sebagai *focal point* yang menangani masalah pencucian uang, sementara instansi pemerintah terkait larut dalam kesibukan masing-masing pekerjaan (Husein, 2008).

Setelah menghadapi review pertama, Pemerintah telah menyusun implementation plan yang memuat rincian kegiatan instansi terkait, namun ketiadaan lembaga khusus yang memfokuskan diri pada upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang menjadikan implementation plan tidak lebih dari sekedar formalitas belaka. Sementara, pelaksanaan implementation plan sangat memerlukan perhatian khusus dari para pimpinan instansi terkait karena menyangkut pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan kewenangan masing-masing instansi. Upaya untuk memenuhi 40 recommendations FATF mulai dilakukan pada saat penyusunan Rancangan Undang-undang No. 15 Tahun 2002.

“Padatnya jadwal DPR dan Pemerintah termasuk menumpuknya rancangan undang-undang yang harus dibahas menyebabkan penyusunan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang dilakukan secara cepat, sehingga Pemerintah dan DPR bersepakat menempuh "fast track" approach dalam pembahasannya. Untuk mendapatkan pemahaman mengenai rezim anti pencucian uang secara komprehensif dan gambaran best practices di negara lain, Pemerintah mendapat bantuan teknis tenaga asing (technical assistance) dari Pemerintah Australia, Jepang dan Amerika Serikat. Bantuan teknis tersebut pada waktu itu dirasakan sangat membantu terutama disebabkan terbatasnya waktu persiapan pembahasan RUU yang menyebabkan terbatasnya pula kesempatan untuk melakukan studi literatur maupun studi banding dengan rezim anti pencucian uang di Negara lain”.

(Sumber : hasil wawancara dengan Edwin Nurhadi selaku analis hukum PPATK)

Untuk lebih mengefektifkan rezim anti pencucian uang di Indonesia, Pemerintah kembali melakukan revisi terhadap Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 25 Tahun 2003 (UU TPPU) dengan mengajukan Rancangan Undang-undang Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang ke Dewan Perwakilan Rakyat pada tahun 2006 dan telah dibahas bersama Pemerintah, namun hingga sekarang masih belum disahkan menjadi Undang-undang.

Pemerintah memandang perlu melakukan revisi terhadap UU TPPU mengingat dalam penerapannya selama ini masih ditemukan beberapa kelemahan (loopholes) yang cukup mendasar antara lain (Husien, 2008) : (i) kriminalisasi perbuatan pencucian uang yang *multi interpretatif*, adanya duplikasi penyebutan unsur-unsur dan banyaknya unsur yang harus dipenuhi atau dibuktikan, sehingga menyulitkan dalam hal pembuktian; (ii) kurang sistematis dan tidak jelasnya klasifikasi perbuatan yang dapat dijatuhi sanksi berikut bentuk-bentuk sanksinya; (iii) masih terbatasnya pihak pelapor (*reporting parties*) yang harus menyampaikan laporan kepada PPATK termasuk jenis pelaporannya; (iv) perlunya pengukuhan penerapan prinsip mengenali pengguna jasa (*know your customer principle*) oleh seluruh pihak pelapor; (v) terbatasnya instrumen formal untuk melakukan deteksi dan pentrasiran serta penyitaan aset hasil kejahatan; (vi) terbatasnya pihak yang berwenang melakukan penyidikan TPPU; dan (vii) keterbatasan kewenangan dari PPATK.

Beberapa kelemahan dan kendala legislasi tersebut kemungkinan besar akan menjadi sorotan dan perhatian dari komunitas internasional yaitu FATF, APG, IMF, dan World Bank dalam mengevaluasi kepatuhan Indonesia terhadap standar internasional yang telah berubah dan disepakati bersama, yaitu 40 + 9 Recommendations FATF. Apabila hasil evaluasi yang dilakukan oleh komunitas internasional tersebut bernilai negatif, maka akan merusak reputasi Indonesia di mata internasional. Tidak efektifnya pelaksanaan rezim anti pencucian uang, juga akan mengakibatkan tidak maksimalnya pendekatan anti-pecucian uang dalam mendukung upaya penegakan hukum (*law enforcement*), yang pada gilirannya bisa memberikan insentif atau kemudahan bagi pelaku kejahatan khususnya

kejahatan yang melibatkan harta kekayaan dalam jumlah yang signifikan untuk mengulangi kembali, dan bahkan memperluas aktifitas kejahatan mereka.

Menurut Yunus Husein selaku kepala PPATK pengaturan mengenai perampasan asset selain belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan pidana di Indonesia juga dari ketentuan yang sudah ada memiliki kelemahan yaitu upaya untuk merampas asset hasil tindak pidana umumnya hanya dapat dilaksanakan jika pelaku kejahatan bersalah melakukan tindak pidana. Mekanisme ini selain seringkali sulit diterapkan akibat adanya berbagai halangan yang mengakibatkan pelaku kejahatan tidak bisa menjalani pemeriksaan di sidang pengadilan, juga tidak tertutup kemungkinan tidak dapat diterapkan karena tidak ditemukannya bukti yang cukup untuk mengajukan tuntutan ke pengadilan dan sebagainya. Adakalanya asset tersebut keburu dialihkan bahkan dilarikan ke luar negeri. Untuk itu diperlukan suatu pengaturan baru yang memungkinkan dilakukannya pengembalian asset hasil tindak pidana melalui mekanisme perdata yang menekankan perampasan asset hasil tindak pidana secara kebendaan.

Adanya pelaku kejahatan yang dinyatakan secara sah dan menyakinkan bersalah melakukan kejahatan berdasarkan suatu putusan pengadilan bukan merupakan prasyarat yang harus dipenuhi guna dilakukannya perampasan asset. Dengan mekanisme ini terbuka kesempatan yang luas untuk merampas segala asset lain yang patut diduga akan digunakan atau telah digunakan sebagai sarana untuk melakukan tindak pidana. Mekanisme baru ini juga dapat digunakan sebagai alternative untuk memperoleh kompensasi atau uang pengganti atas adanya kerugian Negara. Dengan demikian sekalipun asset yang baru diketemukan di kemudian hari dan tidak tercantum dalam daftar asset yang dapat disita atau dirampas berdasarkan putusannya pidana yang sudah inkraht tetap dapat disita dan dirampas melalui mekanisme baru ini.

Disamping itu kendala-kendala yang timbul dalam upaya pengembalian asset melalui mekanisme pidana dapat teratasi. Walaupun pelakunya sakit atau meninggal dunia, perampasan asset tetap dapat dilakukan secara fair karena tetap melalui suatu sidang pengadilan. Dengan mekanisme baru ini system pembalikan beban pembuktian dapat ditempatkan secara sesuai standar internasional yang menggariskan bahwa sistem pembalikan beban pembuktian tidak patut diterapkan

dalam peradilan pidana dimana kegagalan dalam pembuktian menurut sistem tersebut dijadikan sebagai dasar untuk menghukum atau memidana seseorang secara fisik. Terobosan atau pengaturan mengenai mekanisme perampasan aset sejalan dengan beberapa konvensi internasional yang sudah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia seperti Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme dan UNCAC.

Menurut Edwin Nurhadi selaku analis hukum PPATK perkembangan terkini untuk RUU tentang Perampasan Aset (saat ini Indonesia sedang menyusun dan membahas RUU Perampasan Aset. Dalam hal ini, perlu ada ketentuan yang mengatur bahwa perampasan aset yang diperoleh dari tindak pidana melalui “mekanisme atas dasar non-dakwaan” yang dititikberatkan pada perampasan kebendaan. Melalui mekanisme ini, tidak diharuskan bahwa pelaku tindak pidana akan diputuskan cukup untuk melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan. Dengan kata lain, meski tidak ada putusan pengadilan tentang fakta pidana, perampasan kebendaan tetap dapat diberlakukan. Mekanisme ini memberikan peluang besar untuk merampas aset-aset yang diduga merupakan hasil tindak pidana dan aset-aset lain yang diduga akan digunakan sebagai alat melakukan tindak pidana. Dengan demikian, ketentuan baru tentang mekanisme perampasan aset ini sejalan dengan beberapa konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia seperti Konvensi Internasional Memberantas Pendanaan Teroris dan UNCAC, serta yang dimandatkan oleh Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Tahun Fiskal 2007-2011.

Pada tanggal 4 Oktober 2007 Badan Legislasi DPR telah menyetujui untuk memasukan RUU tentang Perampasan Aset dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2008. Adapun pokok-pokok pengaturan dalam RUU tentang Perampasan Aset adalah sebagai berikut (PPATK, 2008) :

- a. Memperkenalkan mekanisme perampasan in rem atau yang di Negara-negara common law system dikenal sebutan *civil forfeitur* atau *non conviction vased*, mekanisme ini memungkinkan dilakukannya penyitaan dan perampasan aset tanpa perlu adanya tersangka atau terdakwa/terpidana. Proses hukum difokuskan pada masalah asset/kebendaan dan bukan pada orang;
- b. Memperluas bentuk-bentuk asset yang dapat disita atau dirampas hingga mencakup asset hasil tindak pidana, asset yang digunakan atau akan digunakan sebagai sarana untuk melakukan tindak pidana, asset diduga diperoleh atau berasal dari kegiatan tidak sah atau memperkaya diri sendiri

atau orang lain secara melawan hukum dan asset yang merupakan barang temuan;

- c. Mengatur pembalikan beban pembuktian secara lengkap. Sebenarnya dalam konteks inilah *reverse burden of proof* diperkenankan untuk diterapkan. Mekanisme ini sangat tidak fair bila diterapkan pada pemeriksaan perkara pidana dimana kegagalan seseorang dalam membuktikan sebaliknya dijadikan sebagai dasar untuk menghukum orang tersebut;
- d. Mengukuhkan perlunya mekanisme *asset sharing* atas asset hasil rampasan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam perampasan asset tersebut. Dengan mekanisme ini kesulitan dalam penganggaran dan pembiayaan kegiatan-kegiatan dalam upaya penegakan hukum termasuk *capacity building* dapat teratasi. Dengan demikian diharapkan aparat penegak hukum dapat lebih kuat dalam menangkal masuknya pengaruh kekuasaan.

“Kepala PPATK saat ini telah menunjuk Menteri Hukum dan HAM sebagai Ketua RUU tentang Perampasan Aset Kejahatan. Tim tersebut telah sepakat untuk menyelesaikan pembahasan di pemerintah/tingkat interdep dan menyerahkan hasil pembahasan kepada Presiden tahun ini. Diharapkan bahwa awal 2010, RUU telah diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan dari dewan. Untuk RUU Transfer Dana itu sendiri telah dibahas di tingkat antar instansi melibatkan BI, Kejaksaan, Depkominfo, Setneg, PT.Pos, Polri, dan ahli terkait di bidang transfer dana. Sekarang, RUU telah selesai dibahas di tingkat antar instansi, dan telah diajukan oleh Menteri Hukum dan HAM kepada Presiden, yang selanjutnya diserahkan kepada DPR. Meski terdapat keberatan dari Departemen Keuangan karena mereka tidak secara langsung dilibatkan dalam pembahasan RUU, namun sekarang telah dicapai kesepakatan bersama dalam rangka segera mengajukan RUU ke DPR. RUU ini merupakan inisiatif pemerintah, dimana Bank Indonesia bertindak sebagai narasumber. Salah satu ketentuan penting dalam RUU adalah artikel tentang ijin pihak penyedia jasa transfer dana. Pasal ini pada dasarnya menyatakan bahwa setiap individu atau lembaga non-bank yang menyediakan jasa transfer dana diharuskan untuk mendapatkan ijin dari Bank Indonesia. Selain artikel tersebut, ada juga ketentuan yang memberikan wewenang kepada Bank Indonesia untuk mengawasi non-bank yang menyediakan jasa transfer dana. Hal ini penting untuk membantu Bank Indonesia mengawasi mereka secara lebih efektif dan pada waktu yang sama akan mendorong mereka untuk mendapat ijin Bank Indonesia, jika tidak melakukannya maka akan dikenai sanksi”.

(Sumber : hasil wawancara dengan Edwin Nurhadi selaku Analis Hukum PPATK)

Masalah relevansi RUU PA saat ini terkait dengan langkah pemerintah dalam pemberantasan korupsi terutama upaya pengembalian kerugian Negara termasuk yang telah dilarikan ke Negara lain, tampak bahwa ruu tsb sangat penting dan mendesak. Menurut Edwin Nurhadi alasan mengapa indonesia membutuhkan suatu undang-undang tentang perampasan asset karena :

- a. Pengalaman pahit dalam hal pengembalian kerugian Negara selama 30 (tigapuluh) tahun lebih tidak memberikan kontribusi signifikan terhadap kas Negara.
- b. Keadaan APBN yang masih sangat terbatas untuk membiayai kegiatan operasional penegakan hukum terutama pemberantasan pencucian uang menimbulkan hambatan sehingga gerak langkah penegakan hukum tidak maksimal.
- c. Gerakan pemberantasan pencucian uang internasional yang dipelopori Bank Dunia dan UNODC, “StAR Initiative” dengan mengacu kepada Konvensi PBB Anti Korupsi (KAK PBB) juga telah mengisyaratkan agar masalah pengembalian asset hasil kejahatan terutama untuk tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya mengatasi kemiskinan global, merupakan prioritas utama yang tidak boleh diabaikan.
- d. Perangkat hukum yang berlaku di Indonesia saat ini belum mampu secara maksimal mengatur dan menampung kegiatan-kegiatan dalam rangka pengembalian asset hasil kejahatan di bidang keuangan dan perbankan pada umumnya. Ketentuan perundang-undangan KUHAP dan UU Pemasaryakatan yang mengatur tentang Rumah Penyimpanan Benda Sitaan (Rupbasan) tidak khusus ditujukan untuk mengatur pemulihan asset/pengembalian asset hasil kejahatan kecuali untuk penyimpanan benda-benda sitaan Negara akibat putusan pengadilan melalui proses penuntutan pidana.

Rancangan Undang-Undang Perampasan Asset ini justru akan mengatur juga asset-asset hasil kejahatan baik yang dirampas sementara atau yang disita setelah memperoleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, atau asset yang berhasil dikembalikan melalui gugatan keperdataan yang dilakukan oleh pihak pemerintah. Selain itu Rancangan Undang-Undang Perampasan Asset diharapkan dapat mengatur pengelolaan asset hasil kejahatan seefisien dan sefektif mungkin baik untuk kepentingan pelaksanaan operasional penegakan hukum maupun untuk mengisi kas Negara. Bahkan merujuk kepada KAK PBB yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 7 tahun 2006, kepentingan pihak ketiga yang beritikad baik dan dirugikan karena tindak pidana korupsi, dapat mengajukan tuntutan ganti rugi/klaim atas sebagian dari asset yang telah

disita dan ditampung dalam lembaga pengelola asset berdasarkan Rancangan Undang-Undang Perampasan Asset.

Untuk tujuan perampasan asset ini memang diperlukan lembaga khusus dan berdiri sendiri untuk mengelola asset hasil kejahatan termasuk korupsi, bersifat independent, dikelola secara transparan dan bertanggung jawab serta professional. Ketentuan tentang Rupbasan yang berada dalam lingkup Undang-Undang Pemasarakatan masih jauh dari memadai untuk tujuan sebagaimana disampaikan di atas; apalagi kepercayaan akan kredibilitas pemsarakatan dalam mengelola tugas pokoknya masih jauh dari harapan masyarakat luas. RUU Perampasan Aset ini sangat relevan dengan maksud dan tujuan pengembalian asset hasil kejahatan tsb di atas.

Menurut Edwin Nurhadi dalam Rapat Antar Departemen Rancangan Undang-Undang Peramapasan Asset ini harus diperluas lingkup dan objek pengaturannya, termasuk asset-aset kejahatan yang dapat dikembalikan tidak saja melalui tuntutan pidana (penuntutan) melainkan juga asset yang dapat dikembalikan melalui gugatan perdata yang dilakukan oleh pemerintah atas asset seorang tersangka/terdakwa yang ditempatkan di Negara lain.

Sedangkan perkembangan terkini mengenai rancangan undang-undang pencucian uang peneliti melakukan wawancara dengan Waliadin sebagai Kasie Perancangan Undang-Undang. Menurut Beliau dalam RUU TPPU terdapat 8 Permasalahan yang cukup krusial, yaitu :

1. DIM No. 1 mengenai nama RUU

Menanggapi usulan (F-PAN) untuk menghapuskan kata “Pencegahan” pada nama RUU, maka dijelaskan oleh Pemerintah bahwa nama RUU yakni Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang sebaiknya tidak diubah. Dimana kata “Pencegahan” masih sangat diperlukan dalam mempertegas maksud dan tujuan dari Undang-Undang ini, yakni untuk menjaga stabilitas perekonomian dan integritas sistem keuangan, tidak semata-mata hanya penegakan hokum, memotong mata rantai kejahatan, menghilangkan motivasi untuk melakukan kejahatan dan mengeliminir tindak pidana jasa.

2. DIM No. 62 (Pasal 2 ayat (3)) mengenai harta kekayaan yang digunakan untuk kegiatan terorisme.

Mengenai usulan (F- PDIP) untuk menghapuskan Pasal 2 ayat (3) Pemerintah belum dapat mempertimbangkannya, kecuali usulan ini dimasukkan dalam ayat (1) huruf n yang berbunyi sebagai berikut “terorisme dan/atau pendanaan terorisme”.

Mengenai pertanyaan (F-PDS) tentang “bagaimana dengan harta kekayaan yang belum digunakan untuk kegiatan terorisme” Pemerintah menjelaskan bahwa perumusan ketentuan ini konkordan dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Peentapan Perpu No.1Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi UU.

3. DIM No. 82 (Pasal 7 ayat (2) huruf f) mengenai penjatuhan pidana tambahan terhadap korporasi.

Mengenai usulan (F-PG) untuk menghapus Pasal 7 ayat (2) huruf f Pemerintah mempertimbangkan untuk membahas lebih lanjut.

4. DIM No. 119 (Pasal 15 ayat (1)) mengenai pihak pelapor dalam kelompok profesi.

Menanggapi usulan (F-PG) untuk menghapus frasa “advokat, notaris, curator kepailitan, PPAT,” dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b, Pemerintah belum dapat mempertimbangkan dengan alasan bahwa ketentuan tersebut sesuai dengan rekomendasi FATF sudah dilakukan sosialisasi kepada advokat, notaris, curator bahkan mereka sudah menerima dan mendukung dan sebagai pihak pelaor mereka dilindungi oleh ketentuan perlindungan terhadap saksi dan pelapor sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Mengenai usulan (F-PDIP) untuk mengubah redaksi Pasal 15 ayat (1) huruf h dengan rumusan “dokter, akuntan publik, PPAT, dan konsultan di bidang keuangan pada saat mempersiapkan atau melakukan transaksi untuk dan/atau atas nama kliennya”, Pemerintah belum dapat mempertimbangkan dengan alasan bahwa tidak sesuai dengan rekomendasi FATF dan kepada dokter belum pernah dilakukan sosialisasi.

5. DIM No. 145 Pasal 19 ayat (2)) mengenai jangka waktu kewajiban pelapor menyimpan catatan dan dokumen mengenai identitas pelaku transaksi.  
Menanggapi usul (F-PPP) untuk mengganti angka 5 (lima) tahun dengan angka 10 (sepuluh) tahun, Pemerintah belum dapat mempertimbangkan karena angka 5 (lima) tahun tersebut sudah sesuai dengan rekomendasi FATF.
6. DIM No. 245 (Pasal 43 huruf d) mengenai kewenangan PPATK melakukan penyadapan komunikasi.  
Menanggapi usul (F-PG) untuk menghapus Pasal 43 huruf d dan usul (F-PD) untuk menambah frasa “dengan tidak mengabaikan kode etik dan aturan-aturan yang berlaku”, Pemerintah mengusulkan agar dibahas lebih lanjut guna mendapatkan rumusan yang terbaik. Namun dalam hal penyadapan tetap diperlukan. Pemerintah sepakat menerima usulan F-PD.
7. DIM No. 252 (Pasal 44) mengenai hak imunitas PPATK dalam hal melaksanakan kewenangannya.  
Menanggapi usulan (F-PG) untuk menghapus Pasal 44 Pemerintah belum dapat mempertimbangkan karena undang-undang ini merupakan ketentuan khusus untuk menerobos kerahasiaan bank yang dalam prakteknya telah dilaksanakan oleh PPATK dan sesuai dengan rekomendasi FATF.
8. DIM No. 272 (Pasal 51 huruf e) mengenai syarat pengangkatan sebagai Kepala atau Wakil PPATK.  
Menanggapi usulan (F-PPP, F-KB, F-BPD) untuk menambah frasa “salah satu” setelah kata “miliki” Pemerintah belum dapat mempertimbangkan karena sudah ditentukan secara *alternative* dengan rumusan kata “atau” dalam ketentuan tersebut.

Hasil DIM dalam pembuatan RUU pencucian uang merupakan hasil terdahulu sebelum dilaksanakannya pemilu tahun 2009. Dengan terlaksananya pemilu tahun 2009 menyebabkan adanya bergantian anggota Komisi III DPR, sehingga pembahasan rancangan undang-undang pencucian uang dimulai dari awal lagi. Menurut Waliadin sampai saat ini pembahasan mengenai rancangan undang-undang pencucian uang dengan anggota Komisi III DPR belum terlaksana dan draft rancangan undang-undangan anti pencucian uang ini dikembalikan ke

Pemerintah. Adanya pergantian anggota Komisi III DPR ini memiliki dampak positif yaitu Pemerintah Indonesia dapat memperbaiki/menambah usulan baru bila masih ada yang kurang dalam draft tersebut.

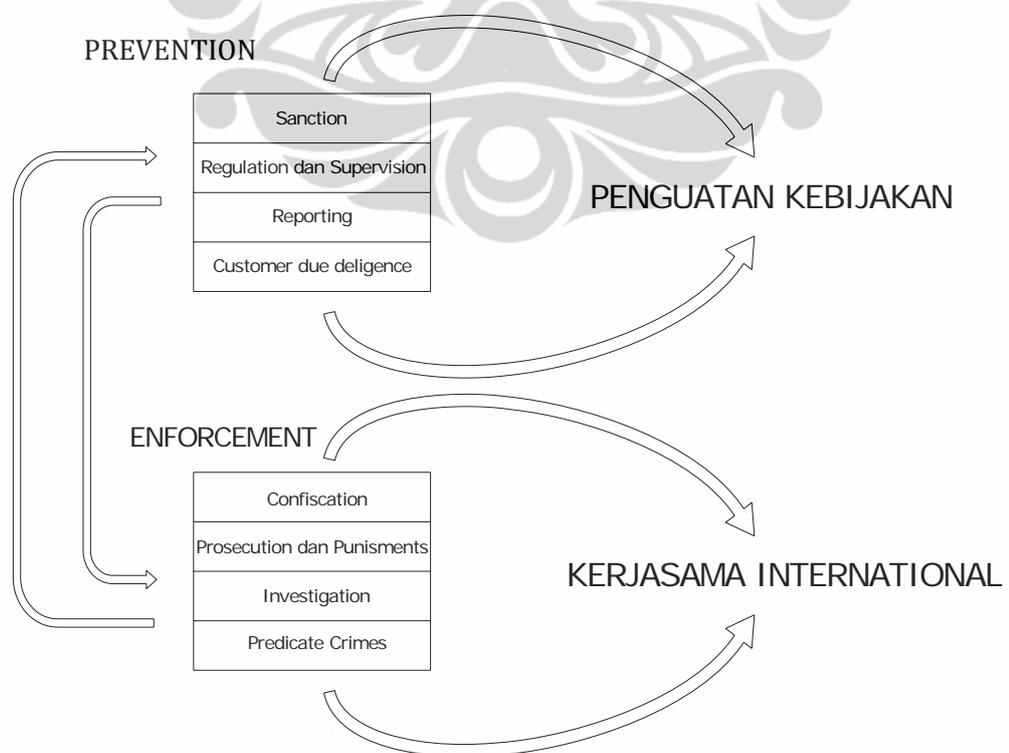


**BAB 6**

**ANALISA KRIMINOLOGI TERHADAP ASPEK PENGUATAN  
KEBIJAKAN DAN ASPEK KERJASAMA INTERNASIONAL SEBAGAI  
UPAYA INDONESIA AGAR TETAP BERADA DI LUAR DAFTAR  
NON-COOPERATIF COUNTRIES AND TERRITORIES (NCCTs)**

Dalam Bab analisa ini akan membagi menjadi dua bagian. Bagian pertama peneliti akan melakukan analisa terhadap aspek penguatan kebijakan dengan menggunakan pilar prevention. Analisa tersebut didasarkan pada empat elemen utama yang ada dalam pilar prevention yaitu *customer due diligence, reporting, regulation dan supervision serta sanctions*. Bagian kedua peneliti akan melakukan analisa terhadap aspek kerjasama internasional dengan menggunakan pilar enforcement. Analisa tersebut didasarkan pada empat elemen utama yang ada di pilar enforcement yaitu *predicate crimes, investigation, prosecution dan punishment serta confiscation*.

**Gambar 3**  
**Alur Berpikir Peneliti**



Berdasarkan alur berfikir diatas dan data-data yang diperoleh dalam bab 4 dan bab 5 maka peneliti akan mencoba menganalisanya untuk memperoleh kesimpulan apakah kedua pilar tersebut dapat berjalan secara efektif dalam mencegah dan memberantas pencucian uang di Indonesia.

### **6.1. Pilar Prevention atau Pilar Pencegahan**

Berdasarkan teori Reuter and Truman, Pilar Prevention terdiri dari empat elemen sebagai upaya pencegahan yaitu customer due diligence, reporting, regulation dan supervision, sanctions. Pilar Prevention ini bertujuan untuk menjaga stabilitas perekonomian dan integritas sistem keuangan, tidak semata-mata hanya penegakan hukum, memotong mata rantai kejahatan, menghilangkan motivasi untuk melakukan kejahatan dan mengeliminir tindak pidana jasa. Berdasarkan tujuan tersebut peneliti memasukkan aspek penguatan kebijakan kedalam Pilar Prevention. Pilar Prevention ini lebih menitikberatkan pada pengaturan sanksi dan pengaturan pengawasan Prinsip Mengenal Nasabah terhadap lembaga keuangan (dalam hal ini bank).

#### **A. *Customer Due Diligence* (Prinsip Mengenal Nasabah)**

Langkah penting yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam rangka penguatan kerangka hokum dan peraturan perundang-undangan di bidang tindak pidana pencucian uang adalag dengan dikeluarkannya serangkaian regulasi yang dikeluarkan oleh badan pengawas PJK yaitu Bank Indonesia sebagai pengawas bank, Ditjen Lembaga Keuangan Departemen Keuangan sebagai pengawas lembaga keuangan non bank serta Bapepam sebagai pengawas perusahaan sekuritas. Berbagai regulasi yang dikeluarkan tersebut terutama berkaitan dengan pelaksanaan prinsip mengenal nasabah yang tidak terpisahkan dengan rezim anti pencucian uang di Indonesia.

Dalam rekomendasi FATF yang diterbitkan tahun 1996 dan kemudian disempurnakan pada bulan Juni 2003, antara lain mewajibkan lembaga keuangan untuk melakukan penelitian nasabah (*customer due diligence*) dan *record keeping*, menolak untuk melakukan hubungan koresponden dengan *shell banks* dan melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan (*suspicious transaction reports/STR*)

Disamping itu, rekomendasi FATF juga mewajibkan setiap negara agar memastikan bahwa lembaga keuangan di negara yang bersangkutan diatur dan diawasi secara memadai dan menerapkan rekomendasi FATF secara efektif. Disamping mengeluarkan *40 Recommendations on Money Laundering*, FATF juga mengeluarkan *9 Special Recommendations*, yang antara lain mewajibkan lembaga keuangan untuk melaporkan adanya transaksi keuangan mencurigakan apabila lembaga keuangan tersebut mengidentifikasi adanya dana yang terkait dengan atau digunakan untuk kegiatan terorisme.

Prinsip Mengenal Nasabah adalah prinsip yang wajib diterapkan oleh bank untuk mengenal dan mengetahui identitas nasabah serta memantau kegiatan transaksi nasabah termasuk melaporkan setiap transaksi yang mencurigakan. Kewajiban pokok dari lembaga bank dalam Prinsip Mengenal Nasabah terdiri dari 4 (empat) hal yaitu (Siahaan, 2008:109) ; (i) menetapkan kebijakan penerimaan nasabah; (ii) menetapkan kebijakan dan prosedur dalam mengidentifikasi nasabah; (iii) menetapkan kebijakan dan prosedur pemantauan terhadap rekening dan transaksi nasabah; (iv) menetapkan kebijakan dan prosedur manajemen resiko. Manajemen resiko adalah menetapkan beberapa kebijakan dalam suatu organisasi supaya resiko yang terjadi dapat dihilangkan atau diperkecil sedapat mungkin dengan cara memfungsikan unit-unit yang sudah ada. Kebijakan dalam manajemen risiko merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan dan prosedur manajemen risiko bank secara keseluruhan.

Dalam FATF Rekomendasi Pengaturan tentang Prinsip Mengenal Nasabah terdapat dalam Rekomendasi Nomor 10 yang menentukan agar financial institutions tidak menerima rekening yang secara jelas fiktif nama pemegang rekeningnya. Financial institution diharuskan untuk mengetahui identitas dari nasabahnya dan mencatat identitas nasabahnya tersebut. Sedangkan kerangka pelaksanaan dari Prinsip Mengenal Nasabah diatur dalam Rekomendasi Nomor 11 dan 12. Rekomendasi Nomor 11 mengharuskan *financial institution* memperoleh informasi mengenai identitas yang sebenarnya dari pihak-pihak yang bertindak menggunakan kuasa atau

menggunakan perusahaan seperti yayasan, trust dan sebagainya. Sedangkan Rekomendasi Nomor 12 mewajibkan untuk sekurang-kurangnya 5 tahun menyimpan catatan mengenai transaksi yang dilakukan olehnya. Tujuannya adalah untuk keperluan alat bukti bagi penuntutan apabila hal itu diperlukan nantinya. Selain itu *financial institution* diwajibkan untuk tetap menyimpan catatan mengenai identifikasi nasabahnya, arsip dari rekening nasabah dan korespondensi bisnis mereka selama paling sedikit 5 tahun setelah rekening nasabah ditutup. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, pengaturan Prinsip Mengenal Nasabah diatur dalam Pasal 17 yaitu setiap orang yang melakukan hubungan jasa dengan PJK wajib memberikan identitasnya secara lengkap dan akurat dengan mengisi formulir yang disediakan oleh PJK dan melampirkan dokumen pendukung yang diperlukan. Pasal 17 ini tidak memberikan sanksi kepada PJK yang melanggar namun tidak berarti pelanggaran itu tidak dapat dikenai sanksi hukum.

Prinsip Mengenal Nasabah ini memiliki beberapa kelemahan dan sebagai berikut (Yunus Husien, 2008:124) :

1. Terkait masalah *politically exponed person* (PEP) atau *figure public* terdapat kelemahan. Lembaga keuangan selain bank belum diwajibkan memeriksa dengan seksama terhadap nasabah. Bank dan bukan bank belum mensyaratkan pejabat senior untuk memberikan persetujuan pembukaan rekening oleh PEP;
2. Kelemahan terkait *correspondent banking*, yaitu tidak adanya ketentuan yang mewajibkan bank untuk mengumpulkan informasi tentang usaha dan reputasi bank korespondennya di luar negeri;
3. Tidak adanya ketentuan yang mengatur secara eksplisit penggunaan pihak ketiga yang harus menjalani proses penelitian dokumen nasabah;
4. Tidak adanya ketentuan dan pedoman yang secara eksplisit dari regulator untuk menerapkan ketentuan *Anti Money Laundering* untuk kantor cabang dan anak perusahaan bank di luar negeri.

Sedangkan kelebihan dari Prinsip Mengenal Nasabah ini menurut Edwin Nurhadi adalah dengan adanya prinsip ini maka Bank Indonesia dapat memantau dan mengidentifikasi adanya laporan transaksi mencurigakan dan laporan lainnya sebagaimana diatur dalam undang-undang pencucian uang yang nantinya hasil dari pemantauan dan pengidentifikasian ini akan diserahkan kepada PPATK untuk ditindaklanjuti.

Pada tanggal 01 Desember 2009 Bank Indonesia mengeluarkan peraturan baru yaitu Peraturan Bank Indonesia No. 11/28/PBI/2009 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum. Latar belakang dikeluarkannya peraturan tersebut adalah sebagai pemenuhan standar internasional dalam anti pencucian uang serta untuk penyesuaian Peraturan Bank Indonesia tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah terhadap 40+9 FATF.

Adapun Materi yang diatur dalam PBI tahun 2009 ini mengatur tentang Kebijakan dan Prosedur dalam Customer Due Dilligence, yaitu :

- a. Dalam penerimaan Nasabah, Bank wajib menggunakan pendekatan berdasarkan risiko dengan mengelompokkan Nasabah berdasarkan tingkat risiko terjadinya pencucian uang atau pendanaan terorisme;
- b. Bank Wajib meminta informasi yang memungkinkan bank untuk mengetahui profil Nasabah;
- c. Dalam permintaan informasi dan dokumen bank wajib mengidentifikasi dan mengklasifikasikan calon nasabah atau nasabah ke dalam kelompok perseorangan, perusahaan selain itu bank wajib meminta informasi kepada calon nasabah yang disertai dengan dokumen pendukung;
- d. Dalam hal verifikasi dokumen bank wajib meneliti kebenaran dokumen pendukung dan melakukan verifikasi terhadap dokumen pendukung dilakukan wawancara apabila diperlukan selain itu bank juga wajib menyelesaikan proses verifikasi identitas calon Nasabah sebelum membina hubungan usaha dengan calon nasabah;

- e. Bank wajib melakukan pemantauan secara berkesinambungan untuk mengidentifikasi kesesuaian antara transaksi Nasabah dengan profil Nasabah serta bank wajib melakukan analisis terhadap seluruh transaksi yang tidak sesuai dengan profil nasabah.
- f. Bank dapat meminta informasi tentang latar belakang dan tujuan transaksi terhadap transaksi yang tidak sesuai dengan profil Nasabah.

Bank yang telah memiliki Pedoman Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Wajib menyesuaikan dan menyempurnakan menjadi Pedoman Pelaksanaan Program Anti Pencucian Uang dan Pemberantasan Pendanaan Terorisme paling lambat 12 bulan sejak diberlakukannya PBI.

Untuk periode tahun 2009, PPATK telah mengaudit 52 Bank dan 69 lembaga keuangan non bank untuk mengevaluasi kepatuhan kewajiban pelaporan dalam undang-undang tindak pidana pencucian uang 69 lembaga keuangan non bank terdiri dari 16 perusahaan asuransi, 16 perusahaan pendanaan, 18 perusahaan sekuritas, dan 19 penukaran uang. Total Penyedia Jasa Keuangan bank dan non bank yang diaudit PPATK adalah 121 perusahaan. Sedangkan Bapepam-LK telah melakukan audit kepatuhan dan implementasi KYC/AML kepada: 24 perusahaan sekuritas, 5 bank pemelihara, 12 manajer investasi, 3 lembaga keuangan dana pensiun, dan 32 perusahaan asuransi. Sementara itu Bank Indonesia juga telah melakukan pemeriksaan dan penilaian tahunan atas bank komersial, bank desa dan penukaran uang sebagai berikut :

Bank Komersial dan Bank Desa Pemeriksaan mencakup 5 bidang, yaitu pengawasan aktif dari dewan direksi, kebijakan dan prosedur, pengendalian internal, sistem informasi manajemen, SDM dan pelatihan. Sampai akhir 2009, BI telah menyelesaikan pemeriksaan KYC/AML pada 95 dari 126 bank komersial dan pada 1246 dari 1768 bank desa.

Penukaran Uang, Pemeriksaan terdiri dari 3 aspek: kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku, keakuratan, ketepatan, dan keteraturan laporan yang disampaikan kepada BI, kebijakan manajemen internal, termasuk kepatuhan

kepada prinsip KYC/AML. Sampai akhir tahun 2009, 47 penukaran uang telah diperiksa.

Pengiriman Uang. Pengawasan pengiriman uang mencakup 7 bidang: mekanisme transfer dana kedalam dan keluar Proses penyelesaian, Data dan dokumentasi, rencana kelanjutan bisnis dan rencana pemulihan bencana , proteksi pelanggan, kepatuhan pada prinsip KYC dan AML, keakuratan dan ketepatan laporan yang diserahkan kepada BI

### **B. Reporting (Pelaporan)**

Dalam undang-undang tentang tindak pidana pencucian uang, peran PPATK adalah mengumpulkan, menganalisis serta mengevaluasi informasi yang diperoleh dari pihak bank. Apabila dalam analisisnya PPATK menemukan transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang maka PPATK melaporkan kepada penyidik untuk ditindaklanjuti tanpa adanya laporan dari PPATK, pihak penyidik akan mengalami kesulitan untuk menemukan tindak pidana pencucian uang mengingat penyedia jasa keuangan (dalam hal ini bank) hanya berkewajiban melaporkannya kepada PPATK. Pelaporan yang dilakukan oleh bank tersebut kepada PPATK yaitu laporan (Pardede, 1994:52) :

1. Transaksi keuangan mencurigakan (*Suspicious Transaction Report*) – STR
2. Transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai (*Cash Transaction Report*) – CTR.

Transaksi Keuangan Mencurigakan lazim disingkat TKM, sehingga Laporan TKM disingkat menjadi LTKM. Demikian pula Transaksi Keuangan yang dilakukan secara Tunai disingkat TKT, sehingga Laporan TKT disingkat menjadi LTKT. Dasar hukum penyampaian LTKM oleh PJK ke PPATK tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 yaitu pada Bab IV yang secara khusus disediakan untuk mengatur kewajiban penyedia jasa keuangan menyampaikan laporan ke PPATK.

Pada Bab IV tersebut Pasal 13-16 berkaitan langsung dengan kewajiban pelaporan bagi penyedia jasa keuangan. Pasal tersebut mengatur bahwa PJK atau Penyedia Jasa Keuangan wajib menyampaikan LTKM dan LTKT disampaikan paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak PJK mengetahui adanya unsur transaksi keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat 7. Dengan telah ditetapkan dan diberlakukannya Undang-Undang No.25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, maka pencucian uang yang merupakan rangkaian dari berbagai macam kejahatan yang menghasilkan uang telah secara resmi menjadi tindak pidana.

Secara sederhana kegiatan pencucian uang dapat dipahami sebagai upaya untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal usul atau kekayaan hasil kejahatan melalui berbagai transaksi keuangan agar uang atau harta tersebut tampak seolah-olah berasal dari kegiatan yang legal. Bila berhasil bukan saja penjahat dapat menikmati hasil kejahatannya sehingga kegiatan kejahatannya akan terus berkelanjutan, bahkan mungkin akan lebih meningkat lagi secara kuantitatif maupun kualitatif.

Hal ini tentu saja akan menimbulkan dampak yang lebih buruk lagi bagi masyarakat luas. Oleh karena itu setiap upaya pencegahan kegiatan pencucian uang akan sekaligus pula berarti upaya pencegahan pada umumnya. Bahkan dalam banyak hal, keberhasilan upaya pencegahan kegiatan pencucian uang dapat melumpuhkan kegiatan kejahatan khususnya penjahat yang tergolong dalam kategori "*organized crime*".

Pencegahan kegiatan pencucian uang memerlukan adanya suatu mekanisme yang sistematis dan komprehensif yang mencakup proses pendeteksian dan proses hukum. Proses pendeteksian merupakan system awal yang akan menghasilkan informasi intelijen yang dapat dijadikan sebagai masukan utama dan titik tolak bagi proses hukum yang mencakup kegiatan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan peradilan. Informasi intelijen tersebut dapat berupa indikator-indikator kegiatan pencucian uang dan indikator-indikator kejahatan asal (*Predicate Crime*). Dalam pelaksanaan undang-undang anti pencucian uang, sistem pendeteksian ini "ditanamkan" di dalam system pelaporan dimana setiap PJK diwajibkan menyampaikan

LTKM dan LTKT kepada PPATK yang merupakan focal point dalam pelaksanaan undang-undang tersebut.

Sedangkan dalam Rekomendasi FATF, terkait Kewajiban PJK untuk melaporkan adanya transaksi mencurigakan” ini diatur dalam Rekomendasi Nomor 22 dan 23, yang pada intinya mengharuskan Negara-negara anggota mempertimbangkan untuk melaksanakan langkah-langkah yang mungkin dilaksanakan untuk mendeteksi dan memantau peredaran fisik uang tunai dan surat-surat berharga secara lintas batas negara. Secara garis besar, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 telah sesuai dengan rekomendasi FATF tersebut.

Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan merupakan masukan terpenting bagi PPATK dalam tugasnya. Dari analisis yang dilakukan terhadap LTKM dengan ditunjang oleh berbagai informasi yang dimiliki, PPATK mengidentifikasi berbagai indikator yang terkait terutama dengan kegiatan pencucian uang. Dalam banyak kasus, berdasarkan analisis yang dilakukan juga tidak tertutup kemungkinan dihasilkan berbagai indikator kejahatan asal, indikator masalah prudential dan informasi lainnya.

Sementara itu LTKT merupakan sumber informasi rutin kedua terpenting bagi PPATK. Ketentuan yang dikeluarkan oleh PPATK mengatur tentang tata cara pelaporan oleh pihak pelapor untuk memfasilitasi dan mendorong PJK melakukan kewajiban pelaporannya. Secara umum pelaporan oleh PJK dapat dilakukan baik secara manual dengan menggunakan sarana hard copy maupun secara elektronik dengan menggunakan sarana jaringan secara on-line. PPATK telah membangun sistem informasi teknologi yang memungkinkan PJK dapat melapor secara on-line dengan tepat waktu dan aman. PPATK juga telah merancang formulir laporan yang harus diisi oleh pelapor yang melakukan pelaporan baik secara manual maupun secara elektronik.

Rancangan formulir ini memuat informasi penting yang dibutuhkan oleh PPATK agar dapat melakukan analisis secara efektif. Tata cara pengisian formulir dapat dilihat pada pedoman pelaporan oleh PPATK. Dalam pedoman tersebut telah pula diberikan contoh-contoh kasus sehingga PJK akan lebih mudah dalam menggunakannya.

Langkah awal dalam setiap proses pelaporan LTKM oleh PJK adalah pengidentifikasian *red flag* yang muncul dari setiap transaksi yang dilakukannya dengan nasabah atau calon nasabah. *Red Flag* ini kemudian dikaji dengan memperhatikan kebijakan intern PJK dan ketentuan resmi yang berlaku. Apabila *red flag* tersebut mengandung unsur transaksi yang mencurigakan, PJK harus mengisi formulir yang disediakan dengan informasi yang berkaitan dengan identitas nasabah dan transaksi yang dilakukannya. Selanjutnya PJK wajib memantau usahakan dokumen-dokumen yang terkait dengan pelaporan tersebut agar dikemudian hari bila diperlukan oleh PPATK maupun aparat penegak hukum, PJK dapat menyediakannya dengan cepat. Pelaporan transaksi yang dilakukan secara tunai yang memenuhi kriteria batas jumlah yang ditetapkan tidak memerlukan proses analisis oleh pihak PJK. Pada dasarnya tugas ini dapat sepenuhnya dikerjakan oleh mesin computer bila PJK telah memiliki system teknologi informasi yang terintegrasi.

Dalam Pasal 8 Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang ditentukan sanksi bagi pihak PJK yang dengan sengaja tidak melaporkan transaksi yang mencurigakan dengan ancaman pidana denda. Namun pasal tersebut tidak mengatur mengenai sanksi yang diberikan kepada lembaga keuangan yang secara lalai tidak melaporkan adanya transaksi keuangan yang mencurigakan. Sedangkan pelaporan juga diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No.11/28/PBI/2009 yaitu bank wajib menyampaikan Action Plan pelaksanaan program anti pencucian uang dan pemberantasan pendanaan teroris, pedoman pelaksanaan program anti pencucian uang dan pemberantasan pendanaan terorisme paling lambat 12 bulan sejak berlakunya PBI dan laporan rencana kegiatan pengkinian data disampaikan setiap tahun dalam laporan pelaksanaan tugas.

Peraturan Bank Indonesia ini juga mengatur tentang sanksi yang diberikan kepada bank apabila tidak melakukan pelaporan, adapun rinciannya sebagai berikut :

- a. Keterlambatan penyampaian laporan dikenakan denda sebesar Rp. 1 Juta perhari keterlambatan (maksimal hari keterlambatan 1 bulan/30 hari);
- b. Tidak menyampaikan laporan dikenakan sanksi teguran tertulis dan kewajiban membayar denda Rp. 50 juta;
- c. Tidak melaksanakan komitmen penyelesaian hasil temuan pemeriksaan dalam kurun waktu 2x pemeriksaan dan/atau tidak melaksanakan komitmen dalam rencana kegiatan pengkinian data kewajiban membayar maksimal denda Rp. 100 juta.

Serangkaian tindakan yang diambil oleh PPATK dan badan pengawas lainnya dalam hal kepatuhan AML telah memberikan hasil yang positif. Untuk tahun 2009, jumlah Penyedia Jasa Keuangan (FSPs) yang melaporkan laporan transaksi mencurigakan (STRs) kepada PPATK terus meningkat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Secara singkat, ditahun 2009, PPATK telah menerima 29.903 STR (22.495 STR dari 138 bank komersial dan 8 bank desa, dan 7.408 STR dari 137 lembaga keuangan non bank), termasuk data yang ditangani dari Unit Khusus Penyelidikan Perbankan Bank Indonesia, yang secara sementara dilakukan oleh fungsi dan wewenang PPATK khususnya mengenai perbankan 20 Oktober 2003. Sedangkan Laporan Membawa Uang Tunai Lintas Batas (CBCC) untuk tahun 2009, 3.492 formulir Ditjen Bea Cukai telah disampaikan kepada PPATK. Laporan berasal dari 7 titik pengawasan, yaitu Batam, Cengkareng, Bandung, Denpasar, Tanjung Balai Karimun, Dumai dan Medan. Batam dan Jakarta adalah wilayah dominan sebagai sumber laporan. Laporan dapat dilihat pada tabel.

Dalam kerjasama dengan PPATK, Ditjen Bea Cukai melakukan sosialisasi kepada penyelidik bea cukai, petugas administrasi bandara dan pelabuhan, dan petugas penegak hukum (polisi dan jaksa) tentang aturan dan prosedur membawa uang tunai dari dan ke wilayah Indonesia. Sepanjang 2009, kegiatan akan dilakukan di 4 tempat di Indonesia yaitu Batam, Pontianak,

Denpasar, dan Merauke. PPATK dan Ditjen Bea Cukai telah mempublikasikan kepada masyarakat khususnya kepada mereka yang akan melakukan perjalanan lintas batas, tentang kewajiban atau ketentuan dan prosedur untuk melaporkan membawa uang tunai ke dan dari wilayah Indonesia. Publikasi akan ditempatkan di bandara dan pelabuhan.

### **C. *Regulation dan Supervision (Pengaturan dan Pengawasan)***

Dengan menyebut kata "pencucian uang" maka didalamnya terdapat pengertian mengenai adanya suatu perbuatan yang bersifat tidak sah, dengan cara-cara gelap atau dengan alasan-alasan tertentu yang bertentangan dengan hukum dan perundang-undangan atau perbuatan yang dapat dihukum. Dari berbagai definisi tentang pencucian uang sebagaimana dipaparkan oleh peneliti pada definisi konsep, digambarkan dengan jelas bahwa pencucian uang menunjuk kepada adanya unsur tindak pidana. Undang-undang tentang tindak pidana pencucian uang ini diharapkan oleh banyak pihak sebagai dasar hukum untuk mengantisipasi berbagai pola kejahatan yang mengarah kepada pencucian uang.

Pokok penting sasaran dari undang-undang tersebut ialah mencegah dan memberantas sistem atau proses pencucian uang dalam bentuk placement, layering, integration. Perbuatan kejahatan demikian begitu sulit dapat dijerat dan dieleminir. Namun diharapkan melalui undang-undang ini yang penerapannya efektif, pola kejahatan itu biasa ditekan seminimal mungkin. Karena lembaga keuangan bank maupun non bank merupakan sasaran utama dalam pencucian uang maka sasaran pengaturan dari undang-undang pencucian uang meliputi peranan-peranan aktif lembaga keuangan untuk mengantisipasi kejahatan pencucian uang.

Prinsip-prinsip yang dituangkan dalam undang-undang pencucian uang ini banyak memiliki perbedaan baik dilihat dari segi hukum materil maupun dari hukum formilnya. Pemerintah menghendaki undang-undang pencucian uang ini lebih banyak disesuaikan dengan sifat perkembangan masalah kejahatan pencucian uang yang memiliki karakter yang lebih khusus dari masalah yang diatur oleh perundang-undangan lain. Penguatan hukum

dan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar tersedianya kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan yang kuat.

Saat ini pelaksanaan rezim anti pencucian uang masih dihadapkan pada adanya permasalahan dalam UU TPPU itu sendiri seperti keterbatasan upaya pendeteksian TPPU, adanya beragam penafsiran atas beberapa rumusan norma peraturan perundang-undangan yang dapat menimbulkan celah hukum.

#### **D. *Sanction (Sanksi)***

Setiap negara harus mengambil langkah-langkah legislatif agar dapat mengkriminalisasikan pencucian uang sebagaimana yang ditentukan dalam Konvensi Wina, sehingga setiap negara akan menentukan tindak pidana berat mana yang akan ditunjuk sebagai tindak pidana penyebab pencucian uang. Rumusan kejahatan pencucian uang terdapat pada Pasal 3,6,8,9.

Dalam undang-undang tindak pidana pencucian uang Pasal 3 menyatakan bahwa seseorang yang secara sengaja melakukan salah satu yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana pencucian uang, dipidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp. 5.000.000.000 (lima milyar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000 (lima belas milyar). Pasal 6 menyatakan bahwa setiap orang yang menerima atau menguasai harta kekayaan yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp. 100 juta dan paling banyak Rp. 15 milyar.

Pasal 8 mengatur bahwa PJK yang dengan sengaja tidak menyampaikan laporan kepada PPATK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat 1 dipidana dengan pidana denda paling sedikit Rp. 250 juta dan paling banyak Rp. 1 milyar. Sedangkan Pasal 9 mengatur bahwa setiap orang yang tidak melaporkan uang tunai berupa rupiah sejumlah Rp. 100 juta atau lebih atau mata uang asing yang nilainya setara yang dibawa kedalam atau keluar wilayah negara Indonesia dipidana dengan pidana denda paling sedikit Rp. 100 juta dan paling banyak Rp. 300 juta.

## 6.2. Pilar Enforcement atau Pilar Pemberantasan

Menurut Reuter and Truman (2004) Pilar Enforcement ini terdiri dari empat elemen utama sebagai upaya pemberantasan tindak pidana pencucian uang yaitu Predicate Crime, Investigation, Prosecution dan Punishment, Confiscation. Upaya pemberantasan praktek pencucian uang ini memiliki arti penting apabila angka kriminalitas tindak pidana asal yang menghasilkan harta kekayaan dapat menurun, aset hasil kejahatan dapat dikejar dan dikembalikan kepada negara.

Berdasarkan tujuan tersebut peneliti memasukkan aspek kerjasama internasional kedalam Pilar Enforcement. Pilar Enforcement ini lebih menitikberatkan pada usaha untuk mengembalikan asset hasil pidana pencucian uang dapat kembali ke Negara selain itu pilar ini juga menitikberatkan pada menurunnya angka kriminalitas tindak pidana asal.

### A. *Predicate Crime (Kejahatan Asal)*

Pencucian uang sebagai suatu kejahatan mempunyai ciri khas yaitu bahwa kejahatan ini bukan merupakan kejahatan tunggal tetapi kejahatan ganda. Hal ini ditandai dengan bentuk pencucian uang sebagai kejahatan yang bersifat kejahatan lanjutan, sedangkan kejahatan utamanya atau kejahatan asalnya disebut sebagai *predicate offense* atau *core crime* atau ada negara yang merumuskannya sebagai *unlawful activity* yaitu kejahatan asal yang menghasilkan uang yang kemudian dilakukan proses pencucian uang.

Tujuan pelaku memproses pencucian uang adalah untuk menyembunyikan atau menyamarkan hasil dari *predicate offence* agar tidak terlacak untuk selanjutnya dapat digunakan, jadi bukan untuk tujuan menyembunyikan saja tapi merubah performance atau asal usulnya hasil kejahatan untuk tujuan selanjutnya dan menghilangkan hubungan langsung dengan kejahatan asalnya. Dengan demikian jelas bahwa berbagai kejahatan keuangan (*enterprise crimes*) hampir pasti akan dilakukan pencucian uang atau paling tidak harus sesegera mungkin dilakukan pencucian uang untuk menyembunyikan hasil kejahatan itu agar terhindar dari penuntutan petugas.

Menurut Yunus Husein dalam makalahnya yang berjudul Kejahatan Asal Tindak Pidana Pencucian Uang menjelaskan bahwa di banyak negara

terutama yang memasukkan seluruh *serious crime* sebagai *predicate offences*, sudah tentu tindak pidana korupsi masuk dalamnya. Di Indonesia tindak pidana korupsi merupakan salah satu dari dua puluh empat jenis *predicate offences* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Diperkirakan uang yang dicuci di Indonesia pada umumnya berasal dari tindak pidana korupsi, narkoba dan psikotropika. Untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi dengan lebih efektif sebaiknya ketentuan yang digunakan bukan saja ketentuan tentang tindak pidana korupsi tetapi juga ketentuan tentang tindak pidana pencucian uang. Mengingat bahwa tindak pidana korupsi juga dapat memiliki sifat *transnational organized crime* yang melintas batas-batas negara maka kerjasama internasional antara PPATK dengan *law enforcement agency* dan lembaga sejenis PPATK di luar negeri sangat diperlukan.

## **B. Investigation**

Dalam ketentuan UU TPPU dimaksud penanganan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana pencucian uang berada dibawah kewenangan Kepolisian, disamping itu dibentuk lembaga (Financial Investigation Unit), yaitu Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), yang fungsinya antara lain penerima laporan (*repository function*) dan penganalisis (*analysis function*) dan lembaga yang menyediakan fasilitas untuk pertukaran informasi atas transaksi yang mencurigakan. Berkenaan dengan tugas penyidikan polisi harus memperoleh alat bukti yang akan diajukan pada jaksa untuk selanjutnya diungkapkan di persidangan, dan untuk perkara pencucian uang bukanlah masalah mudah, apalagi harus dikaitkan dengan kejahatan asalnya. Peran polisi juga sangat dominan manakala berkaitan dengan pengembalian harta kekayaan hasil tindak pidana ini di luar negeri. Kemajuan dibidang teknologi informasi memungkinkan kejahatan pencucian uang bisa terjadi melampaui batas kedaulatan suatu Negara, untuk mencegah dan memberantasnya memerlukan kerjasama antara Negara.

Salah satu faktor penting untuk memberantas pencucian uang ialah diperlukannya suatu badan khusus untuk menangani upaya-upaya ilegal dalam praktek pencucian uang. Badan ini penting karena masalah-masalah kejahatan pencucian uang cukup berat, rumit dan melewati batas-batas instansi atau lembaga, organisasi yang bersifat transnasional dan internasional. Dalam rangka itulah maka undang-undang pencucian uang membentuk badan khusus untuk pencucian uang yang disebut Pusat Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Pada dasarnya, tugas dan fungsi dari PPATK merupakan financial intelligence dan dalam penanganan anti pencucian uang di beberapa negara disebut *Financial Intelligence Unit* (FIU).

Tidak semua negara memiliki kelembagaan tugas dan fungsinya sama dan setiap negara memiliki corak dan kewenangan yang berbeda-beda sesuai sistem administrasi pemerintahannya masing-masing (Husein, 2003). Tugas dari FIU dari berbagai institusi yang ada diberbagai negara antara lain menerima laporan keuangan yang mencurigakan, menganalisisnya, mengidentifikasinya, menindaklanjutinya dengan penyidikan atau menyerahkan hasil laporan kepada lembaga-lembaga penegak hukum terkait, misalnya kepolisian, kejaksaan, yang seterusnya ke pengadilan.

Dalam undang-undang tindak pidana pencucian uang, PPATK diberikan tugas dan wewenang untuk melakukan penyelidikan terhadap terjadinya tindak pidana pencucian uang. Penyelidikan yang diwujudkan dalam bentuk mengumpulkan, menyimpan, menganalisis, mengevaluasi informasi serta meminta laporan dari Penyedia Jasa Keuangan. Sedangkan dalam hal ada dugaan telah terjadi tindak pidana pencucian uang tindakan penyidikan dilakukan oleh polisi. Menurut Yunus Husien dalam makalahnya yang berjudul "Tugas dan Wewenang PPATK" menjelaskan, bahwa PPATK sebagai agen pemberantasan kejahatan pencucian uang tidak dapat dilepaskan dari sifat otonomi kewenangan, yakni bertindak secara mandiri dengan kekuasaan menyelidiki atas transaksi keuangan yang mencurigakan.

### C. *Prosecution dan Punishment*

Dalam undang-undang tindak pidana pencucian uang PPATK tidak diberi tugas dan wewenagn untuk melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap terjadinya tindak pidana pencucian uang. Dalam hal ada dugaan terjadinya pencucian uang, tindakan penyidikan dilakukan oleh kepolisian sedangkan penuntutannya dilakukan oleh pihak kejaksaan. UU TPPU tidak mengenal pemblokiran rekening, yang diatur dalam UU TPPU adalah harta kekayaan, oleh karena itu yang dapat diblokir oleh penyidik, penuntut umum atau hakim adalah harta kekayaan dan bukan rekening (Pasal 32 UU TPPU). Nilai atau besarnya harta kekayaan yang diblokir adalah senilai atau sebesar harta kekayaan yang diketahui atau patut diduga berasal dari hasil tindak pidana. Bunga atau penghasilan lain yang didapat dari dana/harta kekayaan yang diblokir dimasukkan dalam klausula Berita Acara pemblokiran.

Dalam hal dana dalam suatu rekening jumlahnya lebih kecil dari jumlah dana yang diketahui atau patut diduga berasal dari tindak pidana, maka yang diblokir hanya sebesar dana yang ada dalam rekening dimaksud pada saat pemblokiran. Sebaliknya, apabila dana yang ada dalam rekening lebih besar dari nilai yang diketahui atau patut diduga berasal dari hasil tindak pidana, maka yang diblokir hanya sebesar dana yang diketahui atau patut diduga berasal dari tindak pidana. Oleh karena yang diblokir bukanlah suatu rekening, melainkan harta kekayaan senilai atau sebesar yang diketahui atau patut diduga berasal dari hasil tindak pidana, maka aktifitas rekening tidak terganggu, dengan ketentuan jumlah dana yang diblokir dalam rekening tersebut tidak boleh berkurang.

Jumlah dana yang ada pada rekening untuk sementara diblokir seluruhnya dengan syarat penyidik/penuntut umum/hakim dalam surat perintah pemblokiran dan Berita Acara Pemblokiran harus menyebutkan mengenai “kepastian jumlah harta kekayaan/uang yang seharusnya diblokir, masih dalam proses penyidikan dan hasilnya akan diberitahukan kemudian”. Mengenai tata caranya, perintah pemblokiran dibuat secara tertulis dan jelas dengan menyebutkan point-point yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) UU TPPU dengan tembusan ke PPATK, dan mencantumkan secara jelas pasal

UU TPPU yang diduga dilanggar. Tembusan perlu juga dikirim ke Bank Indonesia apabila predicate crime-nya tindak pidana perbankan.

Hal-hal yang perlu dilakukan penyidik, antara lain :

1. Penyidik menginformasikan ke PPATK dan selanjutnya PPATK memberitahukan ke PJK untuk dilaporkan sebagai STR. STR ini selanjutnya dianalisis oleh PPATK dan hasil analisisnya dilaporkan ke penyidik untuk ditindaklanjuti.
2. Penyidik menginformasikan ke PJK, dan oleh PJK dilaporkan ke PPATK sebagai STR. Kemudian STR dianalisis oleh PPATK dan hasilnya dilaporkan kepada penyidik untuk ditindaklanjuti.
3. Penyidik meminta izin kepada Gubernur BI untuk membuka rahasia bank. Permintaan informasi/keterangan harus dibuat dalam bentuk surat tertulis dengan syarat :
4. ditandatangani oleh pejabat yang berwenang sesuai Pasal 33 ayat (4) UU TPPU
5. menyebutkan maksud dan tujuan permintaan informasi, antara lain : status permintaan informasi (untuk penyidikan atau penuntutan); tindak pidana yang disangkakan/ didakwakan (dugaan TPPU berikut predicate crime-nya); identitas seseorang; tempat harta kekayaan (cabang Bank tertentu); nomor rekening (jika ada); dan periode transaksi yang dilakukan. Surat dari penyidik ke bank/PJK perihal permintaan informasi/keterangan terkait dengan tindak lanjut STR dengan tembusan ke PPATK. Dalam hal tindak lanjut STR tersebut terkait dengan tindak pidana perbankan, surat tersebut ditembuskan baik ke PPATK dan Bank Indonesia.

Untuk Tahun 2009 ini terdapat 794 kasus diserahkan oleh PPATK kepada polisi (737 kasus) dan kejakung (57 kasus). Dari kasus-kasus tersebut, dapat diidentifikasi 20 penuntutan yang berhasil yang melibatkan TPPU. Hukuman dalam kasus-kasus ini tidak hanya 6-8 tahun penjara, tetapi juga denda berjumlah 500 juta. Selain itu, ada banyak tindak pidana yang telah dituntut seperti korupsi, penipuan perbankan dan lainnya.

#### **D. *Confiscation***

Ketika proses awal atas suatu kasus perkara pidana telah dimulai biasanya telah dilakukan tindakan penyitaan barang-barang yang berkaitan dengan tindak pidana dan hal itu dilakukan dengan izin dari Ketua Pengadilan Negeri. Dalam Pasal 34 UU TPPU mengatur bahwa dalam hal diperoleh bukti yang cukup di dalam pemeriksaan sidang pengadilan, hakim memerintahkan penyitaan terhadap kekayaan yang diketahui atau patut diduga hasil tindak pidana yang belum disita oleh penyidik atau penuntut umum. Ketentuan pasal ini menegaskan kepada hakim untuk memerintahkan dilakukan penyitaan terhadap harta dari terdakwa, hal ini ditentukan karena bisa saja ketika dalam proses penyidikan dan penuntutan beberapa keadaan belum berkembang, khususnya dalam hal menyangkut harta kekayaan terdakwa yang erat hubungannya dengan tindak pidana yang dilakukannya.

Persoalan asset recovery harus dipandang sama pentingnya dengan memvonis pelaku dengan hukuman yang seberat-beratnya dalam upaya pemberantasan korupsi. Langkah untuk meminimalkan kerugian negara tersebut dilakukan sejak awal penanganan perkara yaitu dengan pemblokiran dan penyitaan baik terhadap harta kekayaan di dalam negeri maupun di luar negeri. Terhadap harta kekayaan tersangka di luar negeri mutlak diperlukan kerjasama dengan negara lain dimana hasil kejahatan berada. Dalam hal ini orientasi penegak hukum mengenai asset recovery terutama dalam hubungan kerjasama dengan negara lain perlu dipertajam. Pemerintah seperti yang disampaikan oleh Yunus Husein sebagai kepala PPATK mengatakan bahwa Departemen Luar negeri belum memiliki data pasti total kerugian negara akibat korupsi di Indonesia yang dibawa lari ke luar negeri.

Berdasarkan uraian dan penjelasan diatas maka langkah selanjutnya peneliti mencoba menganalisa pertanyaan penelitian dengan menggunakan teori Reuter and Truman dengan berpedoman pada data-data yang diperoleh dalam Bab 4 dan Bab 5.

Dengan diundangkannya undang-undang pencucian uang melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 dan kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 diharapkan dapat menjadi instrument dalam mencegah dan memberantas pencucian uang di Indonesia. Undang-undang pencucian uang memuat berbagai prinsip kebijakan untuk mencegah dan mengeliminasi praktek pencucian uang dimulai dari pengertian dan pengidentifikasian tentang kategori pencucian uang hingga lembaga-lembaga yang menanganinya serta pengertian kerjasama internasional.

Penerapan undang-undang anti pencucian uang selama ini ditemukan beberapa kelemahan dimana kelemahan tersebut kemungkinan besar akan menjadi sorotan dan perhatian dari komunitas internasional yaitu FATF, APG, IMF, dan world Bank dalam mengevaluasi kepatuhan Indonesia terhadap rekomendasi FATF. Sesuai dengan data yang diperoleh peneliti diketahui bahwa dalam penyelesaian pembahasan RUU anti pencucian uang ini menghadapi kendala yaitu adanya keterbatasan dalam upaya pendeteksian tindak pidana pencucian uang, adanya beragam penafsiran atas beberapa rumusan norma peraturan perundang-undangan dan masih terdapat beberapa norma dari rekomendasi FATF belum diadopsi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain penerapan *customer due diligence* kepada profesi, lembaga keuangan dan penyedia barang/jasa.

Padatnya jadwal DPR dan Pemerintah termasuk menumpuknya rancangan undang-undang yang harus dibahas menyebabkan penyusunan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang tertunda. Sedangkan untuk pengaturan perampasan asset itu sendiri peneliti menemukan data-data bahwa :

- a. Belum adanya undang-undang yang mengatur secara komprehensif mengenai keseluruhan pelaksanaan, penelusuran, penyitaan, pengembalian harta hasil tindak pidana yang disita.

- b. Belum adanya unit khusus yang mengelola hasil kejahatan yang disita. Saat ini terdapat beberapa instansi yang mempunyai kewenangan untuk menyita hasil kejahatan dan melakukan pengelolaan sendiri.

Perkembangannya saat ini, menurut Edwin Nurhadi, Pemerintah Indonesia telah melakukan pembahasan mengenai RUU Perampasan Asset. Dalam menyusun RUU Perampasan Asset ini Pemerintah lebih menitikberatkan pada perampasan kebendaan, dengan kata lain meski tidak ada putusan pengadilan tentang fakta pidana perampasan asset kebendaan tetap dapat diberlakukan.

Berdasarkan data-data tersebut bila dimasukkan kedalam pilar pencegahan dalam rangka penguatan kebijakan maka peneliti berpendapat bahwa konstruksi rezim anti pencuci uang yang direkomendasikan oleh FATF ini masih terdapat kesenjangan antara harapan dunia internasional dengan realitas pencegahan dan pemberantasan TPPU di Indonesia. Pilar Prevention ini bertugas untuk mencegah terjadinya pencucian uang dengan memperkuat kerangka hukum yang mengatur anti pencucian uang, bagaimana mungkin Indonesia dapat melaksanakan pilar prevention ini, sampai saat ini saja Pemerintah Indonesia belum juga menyelesaikan pembahasan undang-undang anti pencucian uang dan undang-undang tentang perampasan asset. Dengan adanya pergantian anggota Komisi III DPR maka pembahasan kedua rancangan undang-undang tersebut kembali dari awal lagi. Hal ini merupakan hambatan terbesar bagi Pemerintah Indonesia mengingat kedua undang-undang tersebut sangat dibutuhkan dalam rangka pencegahan tindak pidana pencucian uang.

Agar rancangan undang-undang anti pencucian uang dapat sempurna maka Pemerintah Indonesia harus memasukkan empat elemen utama dalam pilar prevention (*customer due diligence, reporting dan supervision, sanctions*). Menurut Reuter and Truman dalam teorinya menjelaskan bahwa dalam hal pencegahan pencucian uang upaya yang paling efektif adalah dengan menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah. Prinsip Mengenal Nasabah merupakan alat yang cukup kuat untuk mewaspadaikan gejala-gejala kejahatan perbankan, termasuk pencucian uang karena dengan menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah ini maka

mekanisme detil dari proses transaksi bisa dipantau dan bila terjadi indikasi-indikasi menyimpang dengan segera dapat ditindaklanjuti.

Kondisi yang terjadi saat ini Pemerintah Indonesia belum dapat menerapkan Pinsip Mengenal Nasabah kepada lembaga keuangan, terutama untuk Bank Perkreditan Rakyat belum sepenuhnya memiliki persepsi atau kapabilitas yang sama antara lain karena adanya rasa takut akan kehilangan nasabah apabila KYC diterapkan secara ketat. Di samping itu, terhadap bank umum yang skala usahanya cukup besar, secara teknis dapat menghambat penerapan KYC apabila tidak didukung dengan dana yang memadai untuk membangun sistem informasi.

Sedangkan langkah yang ditempuh Pemerintah Indonesia dalam melakukan pemberantasan adalah dengan meningkatkan kerjasama internasional dengan Negara lain, seperti yang kita ketahui pencucian uang adalah satu proses dari beberapa kegiatan yang dilakukan tidak hanya didalam batas suatu negara tertentu tetapi juga melintas batas dari banyak negara tertentu. Untuk memberantasnya tidaklah mungkin dilakukan sendiri oleh satu negara saja tetapi memerlukan tindakan bersama oleh beberapa negara melalui hubungan kerjasama internasional diantara negara-negara.

Menurut Edwin Nurhadi, dalam APG Annual Meeting 2006 yang berlangsung dari tanggal 3 sampai 7 Juli 2006 di manila, Pemerintah Indonesia melaporkan perkembangan dan kemajuan di bidang kerjasama internasional untuk memberantas kejahatan pencucian uang sebagai berikut :

- a. Pemerintah Indonesia telah menandatangani Treaty on Mutual Legal Assitance in Criminal Matters secara regional pada tanggal 17 Januari 2006. Untuk kawasan Asia Tenggara, treaty tersebut telah telah ditandatangani 10 negara yaitu Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Malaysia, Filipina, Singapura, Vietnam, Myanmar, dan Thailand;
- b. Dalam rangka kerjasama di bidang pertukaran infomasi secara equality dan reciprocity antar sesama FIU, Indonesia (PPATK) telah menandatangani Nota Kesepahaman (MoU) dengan 14 FIU antara lain UIC Italy, CTIF-CFI Belgium, SESBLAC Spain, GIFI Poland, UIF Peru;

- c. Sejak tahun 2003, Indonesia telah menerima lebih dari 100 permintaan informasi intelijen di bidang keuangan, dari FIU negara lain, antara lain Amerika Serikat, Singapura, Australia, Cook Island, Uni Emirat Arab, Hong Kong, Filipina, Switzerland, Malaysia, belgia, Thailand, Mauritius, Libanon, British Virgin Island, Taiwan, dan RRC”.

Kerjasama dalam pembekuan, penyitaan dan pengambilalihan aset termasuk dalam lingkup perjanjian BHTB, dalam pemberantasan pencucian uang pengaturan penyitaan aset atau hasil kejahatan terutama untuk dikembalikan ke negara asal adalah sangat penting, karena memberikan sanksi kepada pelaku tindak pidana tidaklah cukup hanya dengan memberikan sanksi perampasan kemerdekaan. Penyitaan aset ini dapat dilakukan dengan cara kerjasama internasional.

Menurut Salahudin selaku Kasubdit Ekstradisi dan BHTB dalam melakukan kerjasama internasional, Indonesia mengalami kesulitan dari luar biasanya terkait dengan perbedaan sistem hukum dengan Negara lain yang berbeda yang akan berpengaruh terhadap perbedaan prosedur, unsur syarat yang harus dipenuhi. Contohnya dalam permintaan MLA dari Pemerintah Indonesia kepada Pemerintah Swiss dibidang pencucian uang, kasus E.C.W Nolo dalam kasus tersebut terlihat Pemerintah Indonesia diharuskan untuk membuat kembali Surat Pemerintah MLA ke Pemerintah Swiss, karena Pemerintah Indonesia tidak menjelaskan modus operandi atas kejahatan yang dituduhkan kepada Nolo. Selain itu Pemerintah Swiss meminta kepada Pemerintah Indonesia agar ringkasan fakta yang lebih lengkap lagi sehingga dapat memenuhi prinsip kejahatan ganda sebagaimana syarat hukum di Swiss untuk memenuhi permintaan MLA.

Pemerintah Indonesia belum memiliki perjanjian MLA dengan Pemerintah Swiss sehingga permintaan dilakukan atas dasar reciprocity. Kerjasama berdasarkan atas dasar reciprocitas ini memiliki kelemahan yaitu Negara yang diminta akan kerjasama tidak memiliki kewajiban secara internasional untuk memenuhi suatu permintaan. Biasanya negara yang diminta akan kerjasama tanpa perjanjian ini dapat memanfaatkannya untuk mengejar kepentingannya yang terkait dengan Negara bersangkutan. Dalam kasus Nolo tersebut sikap Pemerintah Indonesia mau tidak mau harus menghormati permintaan dari

Pemerintah Swiss untuk membuat kembali surat permintaan MLA sesuai dengan persyaratan yang diminta oleh Negara Swiss, agar kasus tersebut dapat diselesaikan dengan cepat Pemerintah Indonesia telah membentuk Tim Penyusunan permohonan MLA kepada Negara Swiss.

Dari aspek perundang-undangan, Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik yang merupakan dasar hukum bagi penegak hukum di Indonesia dalam mengajukan atau menerima permintaan MLA. Jenis permintaan bantuan terkait perampasan asset di luar negeri, menurut undang-undang ini sudah cukup akomodatif, berdasarkan Pasal 3 permintaan bantuan berkenaan dengan pengadilan sesuai ketentuan perundang-undangan Negara Diminta sedangkan Pasal 5 menjelaskan bahwa permintaan bantuan berdasarkan perjanjian namun jika belum ada perjanjian dapat dilakukan atas dasar hubungan baik berdasarkan atas dasar reciprocitas. Dalam undang-undang tersebut diatur pula mengenai Menteri Hukum dan HAM dapat menolak permintaan kerjasama MLA dari Negara lain dalam hal tindakan yang diajukan itu dapat mengganggu kepentingan nasional atau berkaitan dengan kasus politik atau penuntutan yang berkaitan dengan suku, agama, ras, kebangsaan atau sikap politik seseorang.

Menurut Edwin Nurhadi ketentuan dalam undang-undang yang sudah ada cukup akomodatif namun dalam implementasinya penerapan ketentuan ini kurang dimanfaatkan dan mendapati kesulitan. Dikaitkan dengan paradigma penegak hukum yang belum berorientasi pada penyelamatan asset negara, lebih banyak berorientasi pada pemidanaan bagi pelaku. Ketidakefektifan waktu prosedur pengajuan serta dikaitkan minimnya kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang melakukan pemrosesan selain itu juga beliau menambahkan bahwa seringkali Pemerintah Indonesia terlambat dalam melakukan ratifikasi terhadap perjanjian MLA yang sudah ditandatangani sehingga kuantitas perjanjian MLA yang dibuat Indonesia pun relative sedikit jika dibandingkan Negara-negara lain.

Banyaknya hambatan dalam meningkatkan kerjasama internasional yang harus dihadapi oleh Pemerintah Indonesia, mungkinkah pilar enforcement dapat berjalan dengan efektif mengingat pilar enforcement ini bertujuan untuk menurunkan angka kriminalitas tindak pidana pencucian uang. Empat elemen

utama dalam pilar enforcement (predicate crimes, investigation, prosecution and punishments, confiscation) dapat berjalan efektif apabila para penegak hukum memiliki persamaan persepsi dalam melakukan pemberantasan pencucian uang, sesuai dengan apa yang diutarakan oleh Edwin Nurhadi bahwa paradigma penegak hukum yang belum berorientasi pada penyelamatan asset negara, lebih banyak berorientasi pada pemidanaan bagi pelaku.

Perampasan asset harus dipandang sama pentingnya dengan memvonis pelaku dengan hukuman yang seberat-beratnya dalam upaya pemberantasan predicate crime dari pencucian uang. Langkah untuk meminimalkan kerugian Negara harus dilakukan sejak awal penanganan perkara yaitu dengan pemblokiran dan penyitaan baik harta kekayaan di dalam negeri maupun harta kekayaan tersangka di luar negeri. Terhadap harta kekayaan tersangka di luar negeri mutlak dipergunakan saluran kerjasama internasional dengan Negara lain. Dalam hal ini orientasi penegak hukum mengenai perampasan asset terutama dalam hubungan kerjasama dengan negara lain perlu dipertajam.