

## BAB 2

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1. Tinjauan Pustaka

Pada sub bab ini, peneliti akan memaparkan hasil tinjauan pustaka yang berasal dari jurnal-jurnal tentang pencucian uang. Jurnal tersebut mengacu pada jurnal internasional, jurnal nasional dan makalah. Peneliti akan membaginya ke dalam dua sub bab yaitu Upaya Pencegahan Kejahatan Pencucian Uang dan Upaya Pemberantasan Kejahatan Pencucian Uang.

##### 2.1.1. Upaya Pencegahan Kejahatan Pencucian Uang.

Jhon McDowell dan Gary Novis dari *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, US Departement of State (2001), mengemukakan bahwa *money laundering* memiliki potensi untuk merusak perekonomian, keamanan dan memberi dampak sosial. Beberapa dampak pencucian uang yang lain adalah dapat merongrong sektor swasta yang sah, dapat merongrong integritas pasar-pasar keuangan, mengakibatkan hilangnya kendali pemerintah terhadap kebijakan ekonominya, timbulnya distorsi dan ketidakstabilan ekonomi, hilangnya pendapatan negara dari sumber pembayaran pajak, membahayakan upaya-upaya privatisasi perusahaan-perusahaan negara yang dilakukan pemerintah, menimbulkan rusaknya reputasi negara dan menimbulkan biaya sosial yang tinggi. Menyadari ancaman *money laundering* sebagai kejahatan serius (*extraordinary crime*) diatas, maka pengaturan larangan *money laundering* tepat dibuat sebagai upaya pencegahan dan pemberantasan praktik *money laundering* tersebut yang harus dilakukan melalui langkah-langkah konseptual, sporadis, maupun menyeluruh. Menurut Jhon McDowell dan Gary Novis (2001) dalam melakukan pencegahan pencucian uang ada empat prinsip yang terkandung dalam Statement for principles yang dikeluarkan oleh *Basle Committee*, yaitu (i) perlunya *proper customer identification*; (ii) bank perlu memiliki standar etika yang

tinggi dan ketaatan terhadap hukum; (iii) kerjasama bank dengan aparat penegak hukum; (iv) perlunya kebijakan dan prosedur untuk menerapkan *statement of principles*. Penerapan prinsip mengenal nasabah ini dimaksudkan untuk melindungi keamanan dan kesehatan bank dan integritas sistem perbankan.

Dalam *Multilateral of States as Money Laundering Havens* (2000), terdapat pengklasifikasian Negara-negara yang tergolong sebagai surga pencucian uang. Berbagai bentuk kejahatan seperti perdagangan narkoba, organized crime, teroris, perdagangan senjata, penculikan dan berbagai kejahatan keuangan lainnya yang melakukan upaya menyamarkan uang illegal ke dalam sistem keuangan agar dapat digunakan kembali layaknya uang sah termasuk pencucian uang. FATF dalam *Identity Non Cooperative or Territories : Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti Money Laundering Measures* (2002), Negara-negara yang termasuk ke dalam kategori NCCTs antara lain *Bahamas, Cayman Island, Cook Island, Dominika, Israel, Lebanon, Liechtenstein, Marshall Island, Nauru, Niue, Panama, Filipina, Russia, St. Kitts and Nevis dan St. Vincent dan the Grenadines*. Sejalan dengan hal tersebut dalam *Money Laundering : The FATF Lists Seychelles and Mauritius as Non-Cooperative Countries* (2001), menerangkan empat kriteria negara yang tergolong *non cooperative* meliputi : *pertama*, adanya celah dalam regulasi keuangan seperti kurangnya pengawasan terhadap pelayanan keuangan, *kedua*, halangan yang berkaitan dengan peraturan mengenai *the operation of shell companies dan the presence of inadequate commercial law requirements*, *ketiga*, hambatan dalam kerjasama internasional tentang pertukaran financial information tanpa adanya *restrictive conditions* dan penundaan, *keempat*, kurangnya sumber daya dalam hal pencegahan, pendeteksian, dan penindakan terhadap aktivitas pencucian uang.

Sejarah anti pencucian uang ditandai dengan lahirnya ketentuan atau standar internasional mengenai pencucian uang. Standar internasional tersebut dikenal dengan rezim anti pencucian uang (*international Anti Money Laundering Legal Regime*) (Husien, 2004). Keberadaan rezim

internasional anti pencucian uang dianggap sebagai langkah maju upaya masyarakat internasional dalam rangka pencegahan dan pemberantasan pencucian uang. Perkembangan pencucian uang telah menyita perhatian masyarakat internasional untuk secara aktif memerangi dan pemberantasan segala bentuk pencucian uang. Hal ini melahirkan berbagai organisasi berskala internasional yang berupaya untuk mencegah dan pemberantasan pencucian uang. Peran ini diemban berbagai organisasi internasional yang dianggap International Standar Setter (Husein, 2004). Organisasi tersebut antara lain *United Nation (PBB)*, *The Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*, *The Basle Committee on Banking Supervision (Basle Committee)*, *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*, *International Organization of Securities Commission (IOSCO)* dan *The Egmont Group*.

Menurut Reuter dan Trauman (2004, hal. 46-47), dua pilar utama dalam upaya pencegahan dan pemberantasan pencucian uang, yaitu : pilar pencegahan (*prevention*) dan pemberantasan (*enforcement*). Pilar Prevention terdapat empat elemen sebagai upaya pencegahan pencucian uang yaitu *customer due diligence* (prinsip mengenal nasabah), *reporting* (pelaporan), *regulation* (peraturan) dan *sanctions* (sanksi). Sedangkan di pilar penguatan terdiri dari empat elemen yaitu *predicate crime* (kejahatan asal), *investigation* (investigasi), *prosecution* (penuntutan) dan *punishment* (hukuman).

Sementara itu, menurut *International Organization of Securities Commissioners (IOSCO)* dalam dokumen "*Resolution on Money laundering*" (2003) menekankan pada upaya pencegahan pencucian uang dapat dilakukan dengan cara : (i) perlu adanya penerapan prinsip mengenal nasabah untuk memudahkan bagi otoritas untuk mencegah pencucian uang; (ii) perlu adanya prosedur guna mencegah para pelaku kriminal untuk memperoleh kontrol atas perusahaan efek dan future business. Sehubungan dengan itu dibutuhkan kerjasama dengan otoritas asing untuk pertukaran informasi mengenai masalah pencegahan dan pemberantasan pencucian uang.

### 2.1.2. Upaya pemberantasan money laundering.

Peter J. Quirk, Advisor pada the IMF's Monetary and Exchange Affairs Department, dalam tulisannya yang berjudul : *Money Laundering Muddying the Macroeconomy* (2001) menjelaskan bahwa oleh karena pencucian uang telah memberikan beberapa dampak makroekonomi yang tidak menguntungkan dan sangat luas maka kebijakan-kebijakan makro harus memainkan peranan dalam upaya-upaya anti pencucian uang. Kebutuhan dalam membangun rezim anti pencucian uang dirasakan mendesak antara lain karena pendekatan *follow the money* atau menelusuri aliran uang memudahkan aparat penegak hukum untuk mengungkap para pelaku, tindak kejahatan yang dilakukan dan sekaligus menyita hasil-hasil kejahatannya. Suatu negara yang beresiko tinggi terhadap pencucian uang tentu akan mengupayakan ketentuan perundang-undangan dan hukum yang lebih ketat dibandingkan dengan negara yang risikonya rendah. Namun pada kenyataannya tidak sedikit negara yang beresiko tinggi terhadap pencucian uang justru negara-negara tersebut tidak memiliki kebijakan yang cukup memadai untuk melakukan pemberantasan pencucian uang.

Adanya desakan untuk menindak pencucian uang timbul dari kegagalan upaya-upaya penegakan hukum. FATF sebagai lembaga internasional yang membuat regulasi tentang pencucian uang telah mengeluarkan *Forty Recommendations* dalam rangka pemberantasan pencucian uang. Disamping itu dengan dibentuknya *Financial Intelligence Units (FIU)* diberbagai negara maka setiap negara memiliki kewenangan tersendiri dalam pemberantasan pencucian uang. Menurut Marco Arnone dalam *Anti Money Laundering by International Institutions : A Preliminary Assessment* (2000) menjelaskan bahwa program anti pencucian uang dipandang sebagai lahirnya sebuah rezim baru dalam hal pemberantasan pencucian uang. Program anti pencucian uang secara konsisten lebih lemah dibandingkan dengan langkah pencegahan yang lainnya, karena program ini tidak akan berjalan secara efektif bila tidak adanya hukum yang tegas dan ketat. Rezim anti pencucian uang ini hadir

dengan paradigma baru yaitu semula orientasi tindak pidana pada umumnya adalah mengejar pelaku pidana sedangkan pada tindak pidana pencucian uang lebih mengejar pada hasil tindak pidananya.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini dalam makalahnya yang berjudul “Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme” (2004), dalam melakukan pemberantasan pencucian uang setiap Negara harus menerapkan langkah-langkah yang ditentukan oleh Konvensi Wina, langkah-langkah tersebut harus mencakup wewenang untuk : (i) mengidentifikasi, melacak dan mengevaluasi harta kekayaan yang harus disita; (ii) mengambil langkah sementara seperti pembekuan dan penyitaan untuk mencegah setiap transaksi, pengalihan atau pelepasan hak atas harta kekayaan tersebut; (iii) mengambil setiap langkah penyidikan yang sesuai. Selain itu program pemberantasan pencucian uang yang efektif harus meliputi kerjasama multilateral yang meningkat serta bantuan hukum yang saling diberikan dalam penyidikan dan penuntutan pencucian uang serta ekstradisi dalam kasus-kasus pencucian uang.

Uraian diatas memiliki kontribusi terhadap penelitian ini berupa masukan dalam membuat alur berfikir peneliti untuk dapat menganalisa pertanyaan penelitian.

## **2.2. Definisi Konsep**

Pada sub bab ini peneliti akan mendefinisikan konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, seperti pencucian uang, daftar NCCTs, Pencegahan dan Pemberantasan Pencucian Uang.

### **2.2.1. Pencucian Uang**

Menurut Yenti Garnasih (2005) Pentingnya definisi pencucian uang juga sangat berkaitan dengan ciri dari kejahatan ini yang bukan merupakan tunggal tetapi termasuk kejahatan ganda. Hal ini ditandai dengan bentuk pencucian uang sebagai bentuk kejahatan yang bersifat *follow up crime* atau kejahatan lanjutan. Maka dalam definisi penting ditentukan kejahatan utamanya atau *core crime*. Penentuan *core crime* dalam pencucian uang

pada umumnya disebut sebagai *unlawful activity* atau *predicate offense* yaitu menentukan daftar kejahatan apa saja yang hasilnya dilakukan proses pencucian uang. Walaupun demikian dikatakan tidak ada definisi yang bersifat universal dan komprehensif, namun paling tidak ada standard minimum rules yang pada intinya memberikan sejumlah kriteria apa saja yang harus dirumuskan.

Sementara itu, Ernesto Savona dan Michael A. De Feo dalam *International Money Laundering Trends and Prevention/Control Policies* (Savona, 2005:9) berusaha memperkenalkan istilah-istilah pencucian uang yaitu *riciclaggio* dalam bahasa Italia, *blanqueo* dalam bahasa Spanyol atau *blanchiment* dalam bahasa Perancis. Semua istilah tersebut merujuk pada pengertian proses kegiatan menyembunyikan atau merahasiakan aset-aset yang berasal dari hasil kejahatan dan diinvestasikan atau menyamakannya melalui berbagai transaksi keuangan.

Secara singkat, sementara itu Kementerian Kehakiman Canada merumuskan money laundering dengan mengatakan sebagai *the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from criminal activity, for the purpose of concealing the illicit nature and origin of property from government authorities.*

Terjemahan bebasnya :

Konversi atau pemindahan kekayaan, diketahui bahwa kekayaan itu adalah diperoleh dari kegiatan kriminal, untuk maksud disembunyikan, disamarkan dari sifatnya yang asli dan dari pemerintahan yang sah.

Sedangkan di Indonesia definisi tentang pencucian uang dicantumkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2003 : *Pencucian uang adalah perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan atau perbuatan lainnya atas harta kekayaan diketahuinya atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana dengan maksud untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal usul harta kekayaan sehingga seolah-olah menjadi harta kekayaan yang sah.*

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dalam penulisan tesis ini penulis lebih memilih menggunakan istilah pencucian uang, maka dapat disimpulkan bahwa pencucian uang adalah perbuatan atau kegiatan yang bertujuan mengubah harta tidak sah atau ilegal dari tindak kejahatan menjadi harta yang sah atau legal, maka dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pencucian uang atau money laundering memiliki beberapa unsur diantaranya :

- Perbuatan yang bersifat transaktif;
- Berhubungan dengan hasil tindak kejahatan dan
- Dilakukan dengan tujuan mencuci asal usul harta tersebut agar dapat digunakan layaknya harta yang sah.

#### **2.2.2. Non-Cooperative Countries and Territories (NCCTs)**

*Financial Action Task Force on Money Laundering* merupakan lembaga yang paling berkuasa dan berpengaruh di dunia karena memiliki daya untuk menekan Negara-negara mana pun di dunia yang tidak memiliki anti money laundering regime yang memenuhi standar-standar FATF yang pada saat ini diterima sebagai internasional standards. FATF merupakan pengambil prakarsa utama untuk mengidentifikasi Negara-negara dan wilayah mana yang tidak kooperatif dalam memerangi pencucian uang. Maksud utama dari hal ini adalah mengembangkan suatu proses untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dalam sistem anti pencucian uang yang dapat menjadi penghalang bagi kerjasama internasional di wilayah yang bersangkutan.

Tujuan adanya daftar NCCTs adalah untuk memerangi kerentanan sistem keuangan terhadap pencucian uang dengan memastikan bahwa semua pusat keuangan mengadopsi dan melaksanakan tindakan-tindakan untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan pencucian uang (Sjahdeini, 2007, hal. 94). Sedangkan pengertian dari daftar NCCTs itu sendiri dapat diartikan sebagai daftar Negara dan wilayah yang tidak mau bekerjasama untuk memberantas pencucian uang.

Bagi Negara yang tercatat dalam daftar NCCTs diharapkan mampu untuk segera melakukan tindakan dalam rangka memberantas kejahatan pencucian uang. Setiap transaksi yang berasal dari Negara yang termasuk dalam daftar NCCTs akan diberikan perhatian khusus karena dianggap *high risk country*. Evaluasi berdasarkan NCCTs menggunakan 25 Kriteria tersebut terbagai dalam empat bagian yaitu : (FATF-GAFI, 2007) :

- a. *Loopholes in financial regulations (memuat 11 kriteria);*
- b. *Obstacles raised by other regulatory requirements (memuat 3 kriteria);*
- c. *Obstacles to international cooperation (memuat 11 kriteria);*
- d. *Inadequate resources for preventing and detencting money laundering activities (memuat 3 kriteria).*

FATF telah mengemukakan beberapa langkah yang perlu diambil oleh negara yang termasuk ke dalam daftar NCCTs. Langkah-langkah tersebut terfokuskan kepada apa saja yang diharuskan dengan cara melakukan reformasi legislatif dan regulasi yang dilakukan oleh yang bersangkutan dalam merespon kekurangan-kekurangannya. Kebijakan yang berkaitan dengan implementasi dan pencabutan dari daftar NCCTs tersebut memungkinkan FATF untuk menerapkan perlakuan yang sama dan objektif di antara negara-negara yang termasuk NCCTs.

Agar suatu negara yang telah dimasukkan ke dalam NCCTs list dapat dikeluarkan dari daftar tersebut, FATF menentukan pedoman bagi negara yang termasuk dalam NCCTs yang bersangkutan untuk melakukan hal-hal sebagai berikut (Siahaan, 2008):

- a. Suatu NCCTs harus mengundang undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang memenuhi standar-standar internasional yang diperlukan untuk menanggulangi kelemahan-kelemahan, sebagai Negara yang diidentifikasi di dalam laporan NCCTs yang bersangkutan telah menjadi dasar bagi keputusan FATF dalam menempatkan negara yang bersangkutan;
- b. NCCTs yang telah melakukan perbaikan substansial terhadap peraturan perundang-undangannya harus diminta untuk menyerahkan kepada FATF melalui kelompok kajian regional yang terkait, rencana implementasinya dengan dilengkapi sasaran, tahapan-tahapan dan

jadwal-jadwal waktu yang dapat memastikan terlaksananya reformasi legislatif dan perundangan secara efektif.

- c. Kelompok-kelompok kajian regional yang bersangkutan akan memeriksa implementasi yang telah diserahkan dan menyiapkan tanggapan untuk diserahkan kepada NCCTs yang bersangkutan pada waktunya nanti;
- d. FATF atas prakarsa ketua kelompok kajian atau prakarsa anggota kelompok kajian harus melakukan kunjungan ke NCCTs yang bersangkutan pada suatu waktu untuk memastikan implementasi reformasi tersebut;
- e. Ketua kelompok kajian akan melaporkan kemajuan pada pertemuan FATF berikutnya. Apabila kelompok-kelompok kajian tersebut telah merasa puas untuk memastikan diimplementasikannya reformasi tersebut secara berkelanjutan, maka mereka akan merekomendasikan kepada pleno untuk mengeluarkan NCCTs yang bersangkutan dari NCCTs list;
- f. Setiap putusan untuk mengeluarkan suatu NCCTs dari NCCTs list harus disertai dengan surat dari Presiden FATF yang berisi :
  - Pengklarifikasian bahwa pencabutan dari daftar tidak mengindikasikan bahwa sistem anti-pencucian uang telah sempurna;
  - Menunjukkan hal-hal yang masih harus diperhatikan berkaitan dengan yurisdiksi yang bersangkutan;
  - Pengusulan mekanisme pemantauan yang akan dilaksanakan oleh FATF dalam berkonsultasi dengan badan-badan regional yang serupa dengan FAT, termasuk penyampaian secara teratur laporan-laporan implementasi kepada kelompok kajian yang terkait dan dilakukannya kunjungan untuk menilai kemajuan dalam mengimplementasikan reformasi yang bersangkutan dan untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan yang telah ditetapkan telah benar-benar tercapai.

### **2.2.3. Pencegahan dan Pemberantasan Kejahatan Pencucian Uang**

Dalam menjelaskan upaya Indonesia agar tetap berada diluar daftar NCCTs, peneliti akan membagi menjadi :

#### **a. Pencegahan**

Menurut kamus Bahasa Indonesia kata pencegahan berasal dari kata cegah yang diartikan sebagai larangan. Sehingga pencegahan praktik pencucian uang memiliki arti yaitu melarang perbuatan pencucian uang atau mengkriminalisasi praktik pencucian uang.

Pencegahan ini memiliki tujuan 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.

#### **b. Pemberantasan**

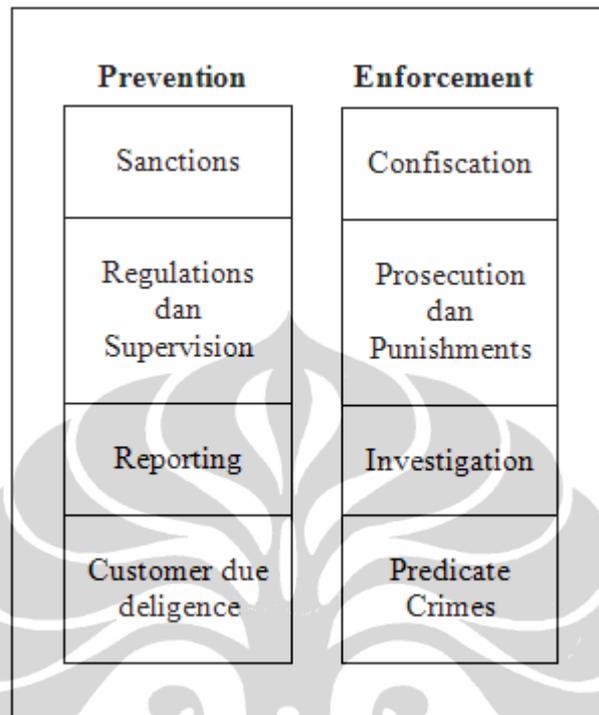
Menurut Kamus Bahasa Indonesia kata pemberantasan berasal dari kata berantas yang diartikan sebagai memeranggi, melawan dengan maksudelenyapkan. Upaya pemberantasan praktek pencucian uang ini memiliki arti penting apabila angka kriminalitas tindak pidana asal yang menghasilkan harta kekayaan dapat menurun, aset hasil kejahatan dapat dikejar dan dikembalikan kepada negara.

### **2.2.4. Alur Pemikiran**

Sub bab ini berisikan alur pemikiran peneliti yang didasari dari tinjauan pustaka dan definisi konsep tentang upaya Indonesia agar tetap berada diluar daftar Non-Cooperative Countries and Territories (NCCTs).

**Gambar 1**

Bagan Pilar Utama Pencegahan dan Pemberantasan Pencucian Uang



**Sumber :**

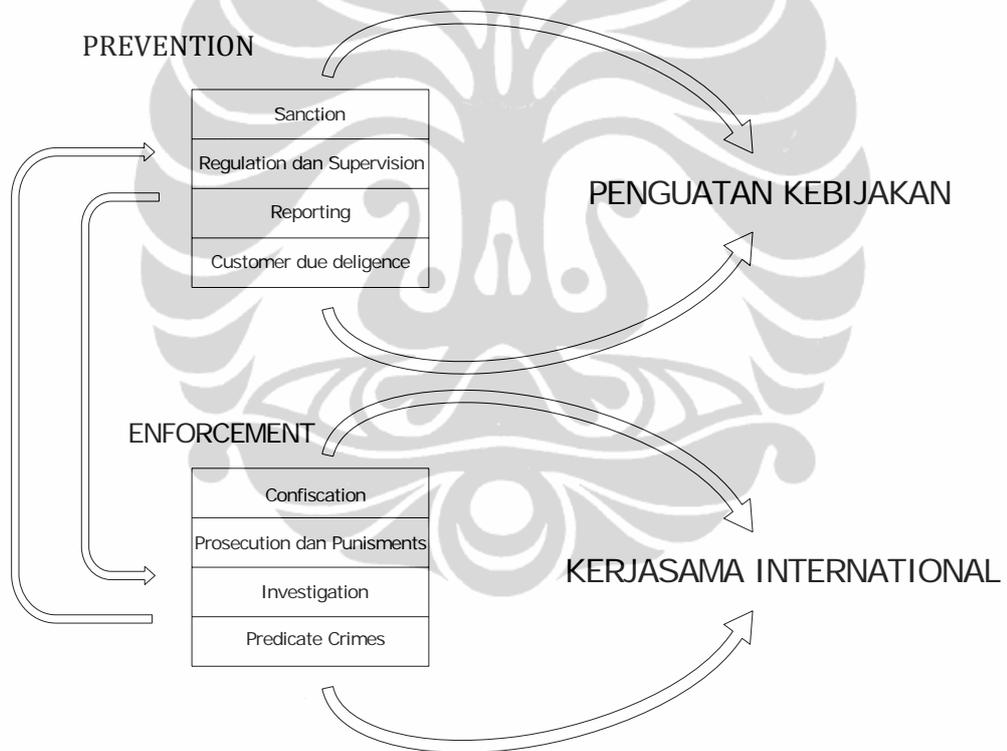
Diolah dari Chasing Dirty Money : The Fight Against Money Laundering (Reuter dan Truman, 2004:47)

Untuk menganalisa upaya Indonesia agar tetap berada di luar daftar NCCTs, peneliti menggunakan teori dari Reuter dan Truman yaitu : dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan pencucian uang digunakan dua pilar utama yaitu *Pilar Prevention* dan *Pilar Enforcement*. *Pilar Prevention*/pencegahan terdiri dari empat elemen sebagai upaya pencegahan yaitu *customer due deligence*, *reporting*, *regulation* dan *sanctions*. Sedangkan untuk *Pilar Enforcement* terdiri dari empat elemen yaitu *predicate crimes*, *investigation*, *prosecution* dan *punishments*, *confiscation*. Dalam pilar prevention ini bertujuan untuk menjaga stabilitas perekonomian dan integritas sistem keuangan yang tidak semata-mata hanya penegakan hukum, memotong mata rantai kejahatan menghilangkan motivasi untuk melakukan kejahatan dan mengeliminir kejahatan dalam lembaga keuangan. Sedangkan pilar enforcement bertujuan agar angka kriminalitas tindak pidana asal yang menghasilkan harta kekayaan dapat

menurun, aset hasil kejahatan dapat dikejar dan dikembalikan kepada negara.

Dalam penelitian ini peneliti lebih memfokuskan pada aspek kerjasama internasional dan aspek penguatan kebijakan sebagai upaya Indonesia tetap berada diluar daftar NCCTs. Maka alur berfikir yang digunakan oleh peneliti yaitu dengan berpijak pada teori diatas peneliti memasukkan aspek penguatan kebijakan kedalam pilar prevention sedangkan aspek kerjasama dimasukkan kedalam pilar enforcement.

Gambar 2  
Alur Berpikir Dari Peneliti



*Pilar prevention* merupakan pilar yang bertugas untuk mencegah agar tidak terjadi pencucian uang yaitu dengan cara menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah kepada lembaga keuangan, sedangkan *pilar enforcement* bertugas bila sudah terjadi pencucian uang maka langkah selanjutnya yang harus ditempuh adalah dengan melakukan perampasan asset hasil pencucian uang. Dalam membangun rezim anti pencucian uang

di Indonesia, implementasi dari kedua pilar tersebut harus berjalan secara efektif.

Apabila pendapat Reuter dan Truman ini diaplikasikan kedalam aspek penguatan kebijakan dan aspek kerjasama internasional sebagai upaya Indonesia agar tetap berada diluar daftar NCCTs maka akan diketahui pilar manakah yang belum dapat berjalan secara efektif dalam menjalankan dan menerapkan *Forty Recommendation* dari FATF.

