

BAB IV
PERANAN HASIL ANALISIS TRANSAKSI KEUANGAN
PUSAT PELAPORAN DAN ANALISIS TRANSAKSI KEUANGAN
DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA
PENCUCIAN UANG

4.1. Peranan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan

Saat ini berkembang pemahaman bahwa mencegah para pelaku tindak pidana, mengubah hasil tindak pidana dari uang kotor menjadi bersih, dan menyita hasil tindak pidana tersebut merupakan cara efektif untuk memerangi tindak pidana pencucian uang. Hal ini karena kekayaan hasil tindak pidana (*life blood of the crimes*) juga merupakan mata rantai yang paling lemah dari keseluruhan proses kegiatan tindak pidana.

Kemampuan mencuci uang hasil tindak pidana melalui sistem keuangan merupakan hal yang sangat vital untuk suksesnya sebuah kegiatan kriminal sehingga setiap pihak yang terlibat dalam tindak pidana tersebut akan memanfaatkan kelemahan (*loop-holes*) yang terdapat pada sistem keuangan. Penggunaan sistem keuangan sebagai sarana tindak pidana pencucian uang mempunyai potensi meningkatkan risiko bagi penyedia jasa keuangan secara individual, yang pada akhirnya dapat meruntuhkan integritas dan stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan.

Semakin meningkatnya integrasi antar sistem keuangan dunia dan berkurangnya hambatan dalam perpindahan arus dana, akan memperbesar peluang praktek pencucian uang dalam skala global sehingga mempersulit upaya pelacakannya. Setiap penyedia jasa keuangan yang terlibat dalam tindak pidana pencucian uang akan menanggung risiko dituntut, kehilangan reputasi pasar, yang dapat berakibat merusak reputasi Indonesia sebagai negara/wilayah yang aman dan dapat dipercaya bagi investor.

Tujuan pembentukan lembaga PPATK yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UU TPPU) adalah dalam rangka mencegah

dan memberantas tindak pidana pencucian uang. Dalam hal ini tujuan pembentukan PPATK tidak hanya terbatas untuk menanggulangi kejahatan *money laundering* saja, tetapi juga sebagai strategi terhadap kejahatan lainnya terutama kejahatan yang sulit diberantas, dan penekanan sasaran dari undang-undang tindak pidana pencucian uang adalah bentuk kejahatannya. Berkaitan dengan peran PPATK ini Mardjono Reksodiputro menyatakan bahwa:

Sebenarnya yang menjadi sasaran utama dari undang-undang tindak pidana pencucian uang adalah para profesional baik dari bank maupun non bank yang merupakan pihak yang membantu atau sebagai perantara dalam melakukan kejahatan yang sulit dikejar. Sedangkan tujuan mengejar *predicate crime*-nya merupakan sasaran yang selanjutnya.¹⁴⁷

Mencermati uraian tersebut, Mardjono Reksodiputro menegaskan bahwa sasaran yang utama bukan kejahatan asalnya tetapi pelaku yang ada di belakang layar yang sulit dikejar dengan ketentuan konvensional. Berkaitan dengan hal ini, lain halnya dengan apa yang disampaikan oleh Bapak Yunus Husein yaitu:

Diarahkan kepada harta kekayaan atau hasil kejahatan saja meskipun pada akhirnya telah diungkapkan bahwa tujuannya juga mengejar pelaku yang ada dibelakang layar, dimana secara konsep pendekatan yang dilakukan oleh rezim anti pencucian uang adalah mengejar uang atau harta kekayaan yang diperoleh dari hasil kejahatan.¹⁴⁸

PPATK memiliki peran, baik yang bersifat preventif maupun represif. Suhadibroto sebagaimana telah dikuti oleh tim Komisi Hukum Nasional mengemukakan bahwa:

Lembaga semacam PPATK ini juga dikenal di berbagai negara dan disebut *Financial Intelligence Unit* dengan diberi otoritas yang memadai sebagai suatu infrastruktur strategis dalam memberantas pencucian uang secara preventif dan represif”.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Mardjono Reksodiputro, disampaikan pada diskusi penelitian “Optimalisasi Penanganan Tindak Pidana Pencucian Uang”, oleh Tim Peneliti Komisi Hukum Nasional pada tanggal 2 Maret 2006.

¹⁴⁸ www.ppatk.go.id diakses pada tanggal 20 Mei 2010.

¹⁴⁹ Newsletter Komisi Hukum Nasional, “Tindak Pidana Pencucian Uang”, Edisi Mei, 2003, hal. 18-19.

Pada awalnya PPATK memang lebih difokuskan dalam rangka upaya preventif dibandingkan upaya represif, namun dalam perkembangannya perlu ditekankan juga upaya represif karena PPATK sangat mendukung dan membantu dalam penegakan hukum di Indonesia. Dalam pelaksanaan upaya preventif dalam menanggulangi tindak pidana pencucian uang yang telah dilakukan oleh PPATK yaitu baik secara eksplisit disebutkan dalam undang-undang seperti mengeluarkan pedoman atau membuat peraturan dan pengawasan tingkat kepatuhan penyedia jasa keuangan atau yang disebut *compliance audit*, maupun yang secara implisit seperti penyelenggaraan sosialisasi, pendidikan dan pelatihan.

Pencucian uang merupakan kejahatan yang sulit diatasi secara konvensional, sehingga sulit diatasi apabila operator yang terlibat di dalamnya tidak mengetahui tentang keuangan. Oleh karena itu, diperlukan suatu pendekatan yaitu dengan membentuk suatu rezim *anti money laundering* yang posisi sentralnya pada lembaga PPATK, sehingga PPATK dapat dijadikan sarana untuk mengatasi kesulitan dalam memberantas kejahatan terutama mengejar para pelakunya dengan cara menelusuri arus uang atau hasil kejahatannya. Hal tersebut dapat dilihat pada kasus Neloe, bahwa penegak hukum sulit membuktikan kejahatan yang didakwarkannya (korupsi) karena hanya mendeteksi korupsinya saja.¹⁵⁰ Seharusnya sejak dari awal, dilakukan penyelidikan secara bersamaan antara dugaan korupsi dan pencucian uang, sehingga pendeteksian unsur pencucian uangnya dapat digunakan sebagai sarana untuk membuktikan dugaan korupsinya. Disini terlihat kurangnya pemahaman penegak hukum akan *money laundering*.

PPATK sebagian besar bersifat preventif dalam mencegah kejahatan asal maupun tindak pidana pencucian uang dengan menerima laporan transaksi keuangan mencurigakan, laporan transaksi keuangan tunai dan laporan pembawaan uang tunai dengan menganalisa laporan tersebut dan menyerahkan laporan hasil analisis ke penegak hukum. Disamping itu, sebagai institusi sentral (*focal point*) dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, PPATK juga melakukan berbagai kegiatan dalam membangun kesadaran publik akan bahaya pencucian uang. Kemudian untuk tindakan represif sifatnya tidak

¹⁵⁰ Kompas, pastikan asal uang, Neloe akan diperiksa, sabtu 4 Maret 2006, hal. 3.

langsung, sifatnya lebih dengan cara membantu aparat penegak hukum memberikan informasi-informasi keuangan dalam rangka mengungkapkan kasus-kasus yang ditangani.

Selain peranan sebagaimana dirinci di atas, PPATK juga memiliki peranan dalam melakukan penelitian terhadap tipologi dan modus operandi tindak pidana pencucian uang. Tugas PPATK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 huruf e menunjukkan bahwa PPATK memiliki kewajiban mengeluarkan pedoman dan publikasi kepada penyedia jasa keuangan tentang kewajibannya, dan PPATK berkewajiban memberikan rekomendasi kepada pemerintah mengenai upaya-upaya mencegah dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Sehingga PPATK memiliki peranan dalam melakukan penelitian terhadap tipologi dan modus operandi yang akan terjadi selanjutnya. Hal ini sesuai dengan fungsi intelijen itu sendiri, karena disamping untuk mencari, mengumpulkan dan menganalisa data dan informasi mengenai apa yang terjadi sekarang dan apa dapat terjadi pada masa yang akan datang. Selain itu perkembangan teknologi informasi yang saat ini semakin pesat dan canggih menyebabkan pelaku tindak pidana mulai mempergunakan modus operandi yang beragam dengan memanfaatkan kecanggihan teknologi, sehingga makin menyulitkan untuk dideteksi.¹⁵¹

4.2. Peranan Laporan Hasil Analisis dalam Pencegahan dan Pemberantasan TPPU

Salah satu tugas pokok PPATK yaitu melakukan analisis atas transaksi keuangan mencurigakan yang disampaikan oleh Penyedia Jasa Keuangan/PJK kepada PPATK. Dalam melakukan analisis atas laporan transaksi keuangan mencurigakan atau transaksi keuangan tunai yang berjumlah Rp. 500.000.000,- ke atas, PPATK mempunyai tugas, yang salah satunya melakukan pendeteksian pencucian uang. Terdapat dua model pendeteksian, yaitu: pertama melakukan pendeteksian atas laporan yang diterima oleh PJK (Laporan Harian PJK kepada PPATK). Kedua, pendeteksian karena adanya permintaan khusus dari penegak

¹⁵¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Muhammad Novian, Analis Hukum pada Direktorat Hukum dan Regulasi PPATK di kantor PPATK, Jl. Ir. H. Juanda No. 35 Jakarta Pusat pada tanggal 18 Mei 2010.

hukum yang ada pada saat itu sedang menangani kejahatan asal. Mekanisme pendeteksiannya adalah sebagai berikut:

- 1). Pendeteksian dapat dilakukan melalui laporan-laporan yang diterima oleh PPATK yang berasal antara lain dari:
 - a. *Suspicious transaction* yang dilaporkan oleh penyedia jasa keuangan sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 angka 6 dan pasal 13 UU TPPU.
 - b. Laporan Penyedia jasa keuangan berkaitan dengan transaksi tunai (*cash transaction*) dengan nilai kumulatif Rp. 500.000.000,- dalam waktu sehari, yang ditegaskan dalam Pasal 13 UU TPPU.
 - c. Laporan berkenaan dengan pembawaan uang tunai ke dalam maupun ke luar wilayah Indonesia sejumlah Rp. 100.000.000,- atau lebih. Pelaporan atas hal ini dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang ditegaskan dalam pasal 16 UU TPPU.
 - d. Informasi dari masyarakat tentang dugaan adanya suatu tindak pidana pencucian uang. Partisipasi masyarakat ini telah ditegaskan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 tentang Tata Cara Informasi dari Orang Perseorangan mengenai Dugaan Tindak Pidana Pencucian Uang.
 - e. Informasi hasil kerjasama dengan FIU negara lain.

- 2). PPATK meminta informasi tambahan

Fase ini berkaitan dengan pengungkapan dugaan tindak pidana pencucian uang yang bukti awalnya berasal dari penanganan kejahatan asal. PPATK meminta informasi tambahan karena tidak ada catatan dalam database PPATK. Permintaan informasi bisa dilakukan kepada penyedia jasa keuangan atau lewat FIU negara asing yang telah menjalin hubungan dengan PPATK.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa PPATK hanya sebatas meminta informasi kepada PJK saja, dan jika PJK atau lembaga lain yang terkait dan FIU negara lain tidak dapat memberikan informasi

yang diperlukan maka PPATK tidak dapat melakukan upaya lagi sehingga informasi yang dicari tidak terpenuhi.

3). PPATK melakukan analisa terhadap informasi

Kegiatan ini merupakan hal yang sangat penting untuk dilaksanakan dengan memanfaatkan seluruh sumber daya yang dimiliki oleh PPATK. Pelaksanaan analisis oleh PPATK dilaksanakan dengan mendapatkan data/informasi dari PJK, bantuan kerjasama dengan Financial Intelijen Unit di negara lain, serta aparat penegak hukum di Indonesia. Hasil kajian yang dibuat tersebut nantinya akan digunakan oleh aparat penegak hukum dalam menangani suatu kasus baik untuk pencucian uang maupun kejahatan asal.

Dalam pelaksanaannya berdasarkan data statistik per April 2010, PPATK telah menyampaikan hasil analisis kepada penegak hukum sebanyak 1.219 dengan jumlah LTKM terkait sebanyak 2.531 LTKM. Adapun jumlah LTKM yang dilaporkan oleh PJK selama kurun waktu sejak tahun 2003 sampai dengan bulan April 2010 sebanyak 51.992 LTKM, yang terdiri dari 30.838 LTKM yang berasal dari bank dan 21.154 LTKM yang berasal non-bank. Tabel berikut memuat rincian mengenai hal tersebut.¹⁵²

**Tabel Jumlah Kumulatif Hasil Analisis dan
Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan yang
disampaikan ke Penegak Hukum
Tahun 2003-2010**

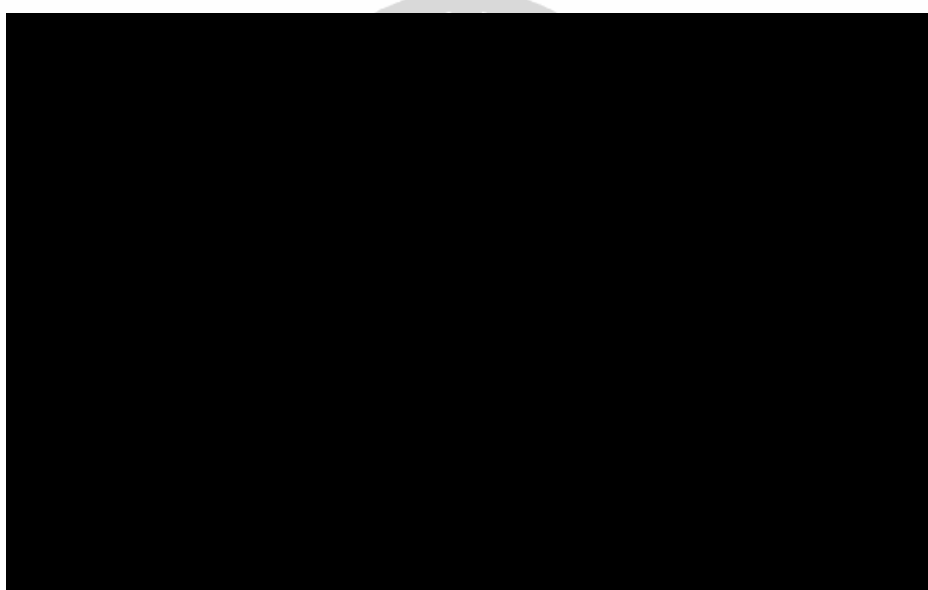
Tahun	Hasil Analisis	LTKM Terkait
2003	24	31
2004	236	345
2005	347	489
2006	433	633
2007	524	1.009

¹⁵² Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Buletin Statistik, Volume 2/Thn I/2010, hal. 2.

2008	628	1.243
2009	1112	2.269
2010*)	1219	2.531

*) Sampai dengan April 2010

Untuk jumlah Laporan Transaksi Keuangan Tunai yang telah dilaporkan oleh PJK kepada PPATK selama kurun waktu 2003 sampai dengan April 2010 sebanyak 7.455.599 laporan. Rincian data dapat dilihat pada tabel berikut:



Sebanyak 1.219 hasil analisis dari 2.531 LTKM yang disampaikan oleh PPATK kepada aparat penegak hukum, yang terdiri dari 1.127 hasil analisis yang disampaikan kepada kepolisian dan 92 hasil analisis yang disampaikan kepada kejaksaan. Selain itu berdasarkan *inquiry* atau permintaan dari instansi lain yang sudah memiliki MOU dengan PPATK atau atas permintaan dari FIU negara lain maka PPATK dapat memberikan informasi hasil analisis kepada pihak tersebut dalam rangka membantu pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.¹⁵³

¹⁵³ Berdasarkan Hasil wawancara dengan Bapak Muhammad Novian, Analis Hukum pada Direktorat Hukum dan Regulasi PPATK di kantor PPATK, Jl. Ir. H. Juanda No. 35 Jakarta Pusat pada tanggal 18 Mei 2010.

Berdasarkan data tersebut, dapat dilihat bahwa PPATK sudah dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dalam melakukan analisis karena banyaknya laporan yang dianalisa, sesuai dengan fungsinya yaitu menganalisis informasi yang diperolehnya dan menyampaikan laporan hasil analisisnya kepada aparat penegak hukum. Tetapi permasalahan yang muncul adalah apakah hasil analisis tersebut memenuhi kriteria yang diinginkan oleh penyidik untuk dapat dijadikan bukti awal dalam proses selanjutnya. Berdasarkan data yang dimiliki oleh PPATK, jumlah perkara yang diputus dengan tindak pidana pencucian uang kurang dari 30 (tiga puluh) putusan.¹⁵⁴ Hal tersebut tentu menimbulkan banyak pertanyaan mengapa jumlah putusan yang menggunakan tindak pidana pencucian uang masih sangat minim padahal jumlah laporan yang dikirim cukup banyak. Dalam hal ini diperlukan kerjasama dan koordinasi dari semua pihak dalam membangun rezim anti pencucian uang tersebut.

Sejauh ini PPATK dalam mendeteksi adanya dugaan pencucian uang mengandalkan laporan dari pihak lain, seperti penyedia jasa keuangan, penegak hukum, masyarakat, dan FIU negara lain yang dikumpulkan dalam database. Hal ini mengakibatkan ketergantungan kepada pihak-pihak tersebut. Apabila PJK tidak melaporkan atau bahkan melaporkan tidak sesuai dengan ketentuan, maka kualitas analisa dari PPATK menjadi kurang maksimal.¹⁵⁵

Dalam hal ini, analisa yang dilakukan oleh PPATK tergantung dari data yang dimiliki sebelumnya sebagaimana tersimpan dalam database yang sudah dibuat dan data yang diperoleh dari lembaga-lembaga lain. Sehingga PPATK bekerja berdasarkan laporan dan keberhasilan PPATK dalam menganalisa dugaan tindak pidana pencucian uang atau tindak pidana asal ditentukan juga dari peran lembaga-lembaga lain.

Laporan Hasil Analisis merupakan tindak lanjut dari keseriusan PPATK dalam menyikapi laporan yang diberikan oleh Penyedia Jasa Keuangan. Dengan adanya Laporan Hasil Analisis dapat menjadi bukti awal yang cukup bagi

¹⁵⁴ Hasil Wawancara dengan bapak Subintoro, Analis Hukum Senior pada pada Direktorat Hukum dan Regulasi PPATK di kantor PPATK, Jl. Ir. H. Juanda No. 35 Jakarta Pusat pada tanggal 18 Mei 2010.

¹⁵⁵ Berdasarkan Hasil wawancara dengan Bapak Panji Achmad, Ketua Kelompok Analisis PPATK di kantor PPATK, Jl. Ir. H. Juanda No. 35 Jakarta Pusat pada tanggal 10 Mei 2010.

penyidik untuk memproses Laporan Hasil Analisis tersebut. Dalam hal ini Laporan Hasil Analisis memiliki peranan dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana lainnya. Informasi yang terdapat di dalam Laporan Hasil Analisis dapat memiliki peran dalam pencegahan antara lain yaitu:¹⁵⁶

- a. Mencegah dan beredarnya uang yang terdapat di dalam rekening tersebut untuk digunakan oleh pihak-pihak lain dalam rangka mengaburkan atau menyembunyikan asal usul harta kekayaan tersebut.
- b. Mencegah delik turunan (derivasi) yang berasal dari informasi dari Laporan Hasil Analisis.
- c. Secara umum dengan ditindaklanjutinya laporan hasil analisis secara optimal oleh aparat penegak hukum, maka akan menimbulkan dampak psikologis bagi setiap orang karena menganggap tidak ada lagi tempat yang aman untuk menyembunyikan uang hasil kejahatan. Sehingga niat orang untuk melakukan tindak pidana pencucian uang menjadi berkurang.
- d. Hasil Analisis PPATK dalam hal ini memiliki peranan dalam membantu pencegahan tindak pidana pencucian uang ataupun tindak pidana lainnya. Sebagai contoh hasil analisis PPATK dapat membantu Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) dalam penanganan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN). Laporan Hasil Analisis PPATK berperan untuk verifikasi dalam kasus korupsi dengan penyelenggara negara.

Secara umum Laporan Hasil Analisis memiliki peran yang lebih banyak dalam rangka pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana lain. Dengan dikirimnya Laporan Hasil Analisis kepada penyidik, maka dapat dijadikan petunjuk dan bukti awal bagi penyidik dalam melakukan penyidikan tindak pidana pencucian uang. Penyidik dalam hal ini harus mengembangkan lebih lanjut untuk dapat memproses suatu kasus berdasarkan Laporan Hasil Analisis yang dikirim oleh PPATK.

¹⁵⁶ Wawancara dengan Bpk. Muhammad Yusuf, Direktur Hukum dan Regulasi PPATK, di kantor PPATK, Jl. Ir. H. Juanda No. 35 Jakarta Pusat pada tanggal 24 Mei 2010.

4.3. Kendala dalam Memperoleh Laporan Hasil Analisis

Berdasarkan data statistik, terlihat bahwa laporan hasil analisis PPATK yang dilaporkan kepada penyidik setiap tahun meningkat. Akan tetapi dalam menghasilkan Laporan Hasil Analisis yang optimal, PPATK masih mengalami beberapa kendala-kendala. Kendala dalam melaksanakan peranannya untuk menghasilkan laporan hasil analisis yang optimal tersebut timbul baik secara internal maupun eksternal, yaitu:

a. Hambatan internal yang dihadapi PPATK adalah sebagai berikut:

1. Database yang masih terbatas dan belum terintegrasi.

PPATK pada dasarnya mempunyai fungsi utama sebagai pusat informasi atau database terhadap transaksi keuangan yang terindikasi pencucian uang yang diperoleh. Peranan tersebut sangat strategis dalam penegakan hukum tindak pidana pencucian, akan tetapi kendala yang dihadapi oleh PPATK adalah keterbatasan database yang dimiliki oleh PPATK. Sumber informasi yang gunakan PPATK dalam memberikan informasi selama ini berasal dari:¹⁵⁷

- a. PJK dalam bentuk laporan transaksi keuang mencurigakan dan laporan transaksi keuangan tunai;
- b. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam bentuk laporan pembawaan uang tunai;
- c. Hasil audit kepatuhan;
- d. Informasi publik dalam media cetak dan elektronik; dan/atau
- e. Informasi publik dari pihak lain. Adapun pihak lain dimaksud meliputi:
 - 1). Instansi penegak hukum;
 - 2). lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap PJK;
 - 3). PJK;
 - 4). Lembaga yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - 5). Lembaga lainnya;

¹⁵⁷ Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Peraturan Kepala Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Nomor: PER-09/1.02/PPATK/112009 tentang tata cara pertukaran informasi, Berita Negara Nomor 549 Tahun 2009, Pasal 4 ayat (1) dan (2).

- 6). Orang perseorangan; dan
- 7). FIU Negara lain.

Walaupun secara umum sumber informasi sudah berasal dari banyak sumber akan tetapi ternyata dalam praktek masih mengalami kesulitan dalam membuat laporan hasil analisis karena belum terintegrasi dan kurangnya data untuk mengolah LHA dimaksud. Dalam melakukan analisis terhadap transaksi keuangan, PPATK seringkali mengalami kesulitan dikarenakan keterbatasan data yang dimiliki oleh PPATK. Dalam hal ini PPATK bersifat pasif dengan menunggu laporan yang dikirimkan oleh Penyedia Jasa Keuangan. Selain itu, dari laporan yang dikirim oleh banyak sumber, PPATK masih mengalami kesulitan karena data-data yang telah disimpan tersebut tidak terintegrasi dengan baik sehingga dalam pembuatan laporan hasil analisis memerlukan waktu yang relatif lebih lama.

2. Kewenangan PPATK masih terbatas.

Dalam hal ini PPATK tidak begitu memiliki kapasitas yang bersifat aktif seperti halnya penyedia jasa keuangan saja. Hal tersebut mengakibatkan hasil analisis PPATK yang akan disampaikan kepada penyidik kurang mempunyai dampak yang berpengaruh kuat. Sehingga hasil analisa yang dilaporkan kepada penyidik harus dilakukan penyelidikan oleh penyidik karena PPATK tidak dapat mengkroscek atau melakukan tindakan penyelidikan terhadap data yang diperolehnya.

Kewenangan PPATK perlu ditambah dengan kewenangan penyelidikan. Dengan adanya kewenangan penyelidikan ini, PPATK dapat menghasilkan produk atau output yang lebih kuat dan meyakinkan. Kewenangan penyelidikan ini dapat mempermudah PPATK dalam menghasilkan Laporan Hasil Analisis sehingga dapat dijadikan bukti permulaan yang cukup untuk mengusut perkara tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana lainnya. Penyidik dalam hal ini akan dapat mempergunakan Laporan Hasil Analisis dari PPATK secara maksimal dengan adanya bukti-bukti permulaan yang cukup.

2. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh PPATK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 huruf c UU TPPU, PPATK berwenang untuk melakukan audit terhadap Penyedia Jasa Keuangan mengenai kepatuhan melaksanakan kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan terhadap pelaporan mengenai transaksi keuangan. Kendala yang dihadapi adalah dalam melaksanakan tugas audit, PPATK tidak memiliki kekuatan untuk memaksa karena tidak memiliki kewenangan memberikan sanksi secara langsung tapi hanya mengkoordinasikan kepada regulator, sehingga hal ini dapat mengakibatkan ketergantungan kepada regulator. Dalam UU TPPU telah diatur sanksi bagi PJK yang tidak melaporkan adanya transaksi keuangan mencurigakan ataupun transaksi keuangan tunai sejumlah Rp. 500.000.000 ke atas.
3. Pegawai PPATK belum semua berstatus sebagai pegawai tetap. Saat ini PPATK banyak mempekerjakan pegawai dari bantuan instansi lain seperti Bank Indonesia, Polisi, KPK, Kejaksaan dan lain-lain, serta pegawai kontrak. Sehingga dengan adanya pergantian dari para pegawai dan masih kurangnya kaderisasi menyebabkan kinerja PPATK dalam membuat Laporan Hasil Analisis menjadi kurang optimal. Pegawai yang belum memiliki pengalaman yang cukup dalam menangani atau membuat Laporan Hasil Analisis akan mengalami kesulitan sehingga tidak dapat menggali lebih banyak informasi yang dibutuhkan dalam pembuatan Laporan Hasil Analisis.
4. Sistem *disaster recovery centre* belum dilaksanakan. Sistem *disaster recovery center* menjadi hal yang penting untuk dibangun dalam upaya pengamanan database PPATK terhadap berbagai resiko yang mungkin timbul. Upaya pengamanan data ini tidak terlepas dari sifat datanya yang sangat *confidential*.

- b. Adapun hambatan secara eksternal yang dihadapi oleh PPATK antara lain:
1. Persepsi di antara masing-masing pihak yang terlibat dalam pencegahan dan pemberantasan pencucian uang belum sama

Secara umum belum terdapatnya persepsi yang sama dari masing-masing pihak yang terlibat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Idealnya dalam melawan tindak pidana yang terorganisir diperlukan penanganan yang terorganisir pula, baik skala nasional maupun internasional. Untuk hal tersebut, undang-undang telah mengamanatkan PPATK sebagai *focal point* dalam membangun rezim anti pencucian uang di Indonesia dengan maksud mengharmonisasikan penanganan pencucian uang melalui kerjasama dengan banyak pihak.

Berbagai langkah strategis untuk menyatukan langkah dan persepsi mengenai peranan masing-masing instansi yang bertanggung jawab dalam penanganan tindak pidana pencucian uang telah dilakukan antara lain melalui penandatanganan nota kesepahaman (MOU) dengan instansi lain baik di dalam maupun di luar negeri.

Pemahaman atau persepsi yang belum sama dalam penanganan tindak pidana pencucian uang terutama terlihat di antara aparat penegak hukum. Hal ini tercermin dari belum seragamnya penanganan kasus tindak pidana pencucian uang. Dalam penerapannya masih menimbulkan beragam penafsiran atas rumusan norma-norma tindak pidana pencucian uang di kalangan penegak hukum yang pada gilirannya dapat menciptakan *loop holes* (celah hukum) sehingga UU TPPU belum sepenuhnya dapat menjamin kepastian hukum dan ketertiban hukum dalam masyarakat. Seringkali Laporan Hasil Analisis yang dikirimkan oleh PPATK tidak dapat ditindak lanjuti oleh aparat penegak hukum karena menganggap tidak cukupnya bukti untuk menjerat pelaku tindak pidana pencucian uang.¹⁵⁸ Dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum seringkali bersifat

¹⁵⁸ Hasil Wawancara dengan bapak Subintoro, Analis Hukum Senior pada pada Direktorat Hukum dan Regulasi PPATK di kantor PPATK, Jl. Ir. H. Juanda No. 35 Jakarta Pusat pada tanggal 18 Mei 2010.

alternatif walaupun telah disosialisasikan untuk menggunakan dakwaan kumulatif di dalam membuat surat dakwaan.¹⁵⁹

2. Masalah koordinasi.

Dalam tahun laporan koordinasi diantara instansi terkait dalam membangun rezim anti pencucian uang sudah dilaksanakan, namun dirasakan belum berjalan secara optimal. Sejak komite TPPU dibentuk melalui keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004 tanggal 5 Januari 2003 kontribusi komite masih terus diharapkan dalam upaya efektifitas pelaksanaan pembangunan rezim anti pencucian uang.

PPATK perlu meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait karena selama ini koordinasi yang dilakukan oleh PPATK kurang optimal. Muladi mengemukakan bahwa "koordinasi merupakan suatu proses dalam pencapaian tujuan". Jadi koordinasi tersebut merupakan salah satu faktor penentu untuk menentukan berhasilnya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya.

Dalam rangka mengatasi masalah koordinasi tersebut, telah dibentuk Komite Pencegahan dan Pemberantasan Pencucian Uang berdasarkan Keppres Nomor 1 Tahun 2004. Komite ini diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan dan beranggotakan beberapa Menteri, Kapolri, Jaksa Agung dan Gubernur BI. Sementara itu Kepala PPATK menjabat sebagai Sekretaris Komite. Dengan Keppres ini dibentuk juga tim kerja yang diketuai oleh kepala PPATK dan pejabat eselon I terkait. Komite maupun tim kerja mengadakan rapat atau pertemuan secara reguler.

3. Pemahaman masyarakat tentang UU TPPU

Dalam melaksanakan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana diperlukan peran serta dari berbagai pihak baik dari Penyedia Jasa Keuangan, aparat penegak hukum maupun masyarakat. Bagi masyarakat kurangnya pemahaman akan pentingnya pencegahan dan

¹⁵⁹ Hasil Wawancara dengan Bpk. Muhammad Yusuf, Direktur Hukum dan Regulasi PPATK, di kantor PPATK, Jl. Ir. H. Juanda No. 35 Jakarta Pusat pada tanggal 24 Mei 2010.

pemberantasan tindak pidana pencucian uang tercermin dari kurangnya kesadaran masyarakat dalam memberikan data informasi ketika berhubungan usaha dengan PJK. Selain itu apabila masyarakat menemukan adanya transaksi keuangan mencurigakan diharapkan masyarakat dapat memberikan informasi kepada PPATK sehingga penanganan perkara tersebut dapat lebih optimal.

4. Laporan kepatuhan PJK

Laporan transaksi keuangan mencurigakan yang disampaikan oleh Penyedia jasa keuangan kepada PPATK sebagai ujung tombak dari proses kerja yang dilakukan oleh PPATK dinilai masih relatif lebih rendah baik kuantitas maupun kualitas. Rendahnya jumlah pelaporan tersebut dapat dilihat dari perbandingan jumlah penyedia jasa keuangan yang ada dengan jumlah penyedia jasa keuangan yang melapor LTKM kepada PPATK. Selain itu masih banyaknya penyampaian laporan dari Penyedia Jasa Keuangan yang bersifat manual membutuhkan proses yang relatif cukup lama untuk mengolah dan melakukan analisis transaksi keuangan.

5. Perlunya *Single Identity Number* (SIN)

Masih banyaknya penduduk Indonesia yang memiliki Kartu Tanda Penduduk yang lebih dari satu menyebabkan sulitnya melacak pelaku pencucian uang. *Single Identity Number* sekarang ini merupakan kebutuhan yang sangat mendesak untuk direalisasikan sehingga diharapkan ke depan setiap penduduk hanya memiliki satu tanda pengenal.

6. Budaya penegak hukum yang kurang bagus

Kinerja dan profesionalisme penegak hukum yang belum memadai merupakan kendala dalam pengungkapan kejahatan tindak pidana pencucian uang. Kecanggihan pelaku merupakan tantangan yang berat bagi penegak hukum.

7. Kesadaran akan statistik yang masih kurang

Setiap bulan PPATK selalu mengeluarkan data statistik terkait jumlah pelaporan oleh PJK, jumlah laporan hasil analisis dan data terkait lainnya yang dapat dimanfaatkan oleh semua pihak. Data statistik merupakan hal yang sangat penting untuk memantau dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Dalam hal ini kesadaran semua pihak akan statistik masih kurang. Bagi aparat penegak hukum data statistik ini dapat dijadikan acuan untuk menangani kasus tindak pidana dan dapat memproses dengan maksimal laporan hasil analisis yang dikirim oleh PPATK. Bagi penyedia jasa keuangan data statistik dapat dipergunakan untuk menjadi cambuk supaya lebih proaktif di dalam menyampaikan laporan transaksi keuangan mencurigakan dan transaksi keuangan tunai. Dengan adanya data statistik semua pihak diharapkan lebih berpartisipasi dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.

B. Sekilas tentang Rancangan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Pembangunan rezim anti pencucian uang di Indonesia yang dimulai sejak disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2003 telah membuktikan bahwa tindak pidana pencucian uang tidak hanya mengancam stabilitas dan integritas sistem perekonomian dan sistem keuangan, namun juga dapat membahayakan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada umumnya, pelaku tindak pidana pencucian uang berusaha agar harta kekayaan hasil tindak pidananya tidak mudah ditelusuri oleh aparat penegak

hukum sehingga dengan leluasa memanfaatkan harta kekayaan tersebut, baik untuk kegiatan yang sah maupun tidak sah.¹⁶⁰

Perjalanan kurang lebih 8 (delapan) tahun UU TPPU menunjukkan adanya beberapa kelemahan (*loop holes*) dalam undang-undang itu sendiri sehingga menghambat efektifitas penegakan hukum melalui pendekatan anti pencucian uang sebagaimana diuraikan di atas. Kelemahan-kelemahan dimaksud antara lain:¹⁶¹

1. kriminalisasi perbuatan pencucian uang yang multi interpretatif, banyaknya unsur yang harus dipenuhi atau dibuktikan sehingga menyulitkan dalam pembuktian;
2. kurang sistematis dan tidak jelasnya klasifikasi perbuatan yang dapat dijatuhi sanksi berikut bentuk-bentuk sanksinya;
3. masih terbatasnya pihak pelapor (*reporting parties*) yang harus menyampaikan laporannya kepada PPATK termasuk jenis laporannya;
4. tidak adanya landasan hukum mengenai perlunya penerapan prinsip mengenali pengguna jasa (*customer due diligence*) oleh pihak pelapor;
5. terbatasnya instrumen formal untuk melakukan deteksi dan penyasiran serta penyitaan aset hasil kejahatan;
6. terbatasnya pihak yang berwenang melakukan penyidikan TPPU; dan
7. terbatasnya kewenangan PPATK.

Kendala tersebut mengakibatkan tidak maksimalnya pendekatan anti pencucian uang dalam mendukung dan membantu upaya penegakan hukum atas tindak pidana asal seperti tindak pidana korupsi, penyuapan, narkoba dan psikotropika, tindak pidana ekonomi (perbankan, pasar modal, perasuransian, pajak, bea cukai, dan sebagainya), serta tindak pidana terorisme.

Untuk memenuhi kepentingan nasional dan menyesuaikan dengan standar internasional sebagaimana diuraikan di atas, maka perlu disusun Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang sebagai

¹⁶⁰ Penjelasan Umum RUU Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

¹⁶¹ Yunus Husein, Urgensi Pengesahan Rancangan Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, disampaikan dalam Rapat Umum Dengar Pendapat Panitia Khusus RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU dengan Kepala PPATK tanggal 6 Mei 2010 di Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, Hal. 4.

penyempurnaan dan pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2003. Adapun materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang ini antara lain:

1. Redefinisi pengertian dari istilah-istilah dalam tindak pidana pencucian uang seperti definisi pencucian uang, transaksi keuangan mencurigakan, dan transaksi keuangan tunai;
2. Penyempurnaan kriminalisasi tindak pidana pencucian uang;
3. Pengaturan mengenai penjatuhan sanksi pidana dan sanksi administrasi;
4. Perluasan pihak pelapor (*reporting parties*);
5. Penetapan mengenai jenis pelaporan untuk profesi dan penyedia barang dan jasa;
6. Pengukuhan penerapan prinsip mengenali pengguna jasa (*customer due dilligence*);
7. Penataan mengenai pengawasan atau audit kepatuhan;
8. Pemberian kewenangan kepada Pihak Pelapor untuk menunda mutasi atau pengalihan harta kekayaan;
9. Perluasan kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai terhadap pembawaan uang tunai dan instrumen pembayaran lainnya ke dalam dan ke luar daerah pabean;
10. Pemberian kewenangan kepada penyidik tindak pidana asal untuk menyidik dugaan tindak pidana pencucian uang (*multi investigator*);
11. Penataan kembali kelembagaan dan perluasan kewenangan PPATK;
12. Penataan kembali hukum acara pemeriksaan tindak pidana pencucian uang termasuk pengaturan mengenai pembalikan beban pembuktian secara perdata terhadap harta kekayaan yang diduga berasal dari tindak pidana; dan
13. Pengaturan mengenai penyitaan harta kekayaan yang berasal dari tindak pidana termasuk "*asset sharing*".

Dalam melaksanakan fungsi melaksanakan iupaya pencegahan dan pemeberantasan tindak pidana pencucian uang, PPATK memiliki tugas sebagai berikut:¹⁶²

¹⁶² RUU Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Pasal 39.

- a. melakukan upaya pencegahan tindak pidana pencucian uang;
- b. melakukan pengelolaan data dan informasi yang diperoleh PPATK;
- c. melakukan pengawasan terhadap kepatuhan Pihak Pelapor;
- d. melakukan analisis laporan dan informasi Transaksi Keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang dan/atau tindak pidana lainnya; dan
- e. melakukan penyelidikan dugaan tindak pidana pencucian uang.

Dalam rangka melaksanakan tugas analisis laporan dan informasi, PPATK berwenang:¹⁶³

- a. meminta dan menerima laporan dan informasi dari Pihak Pelapor;
- b. meminta informasi kepada instansi atau pihak terkait;
- c. meminta informasi kepada Pihak Pelapor berdasarkan pengembangan hasil analisis PPATK;
- d. meminta informasi kepada Pihak Pelapor berdasarkan permintaan dari instansi penegak hukum atau mitra kerja di luar negeri;
- e. meneruskan informasi dan/atau hasil analisis kepada instansi peminta baik di dalam atau luar negeri; dan
- f. memerintahkan kepada Pihak Pelapor untuk menunda Transaksi.

¹⁶³ Pasal 43.