

Tindak Pidana Pencucian Uang (*Money Laundering*) Dalam Perspektif Hukum Internasional

Yunus Husein*

Money Laundering is considered as a transnational organized crime. The logic of elimination money laundering is to omit the criminal's motivation to enjoy their proceed of crime. The efforts to eliminate money laundering is much related to the issues of national jurisdiction. Thus, it requires international cooperation among countries, where international law is needed. Even though there is still no specific convention about money laundering, but regulation about money laundering is partially arranged in some conventions such as Vienna Convention 1988 and in UN Convention on Transnational Organized Crimes 2000. Indonesia has enacted a regulation about money laundering that is UU no. 15 year of 2000, which is amended by UU no. 25 year of 2003. This article will describe the implementation of international law on money laundering in Indonesia and the reason why Indonesia is still included in the list of non-cooperatives countries and territories (NCCT).

I. Pendahuluan

Istilah *money laundering* berasal dari Amerika Serikat. Istilah ini mempunyai sejarah yang panjang sejak tahun 1930 yang pada waktu itu para pelaku kejahatan terorganisir menyembunyikan dan menyamarkan harta hasil tindak pidana dengan cara melakukan investasi pada perusahaan binatu (*laundry*).

* Yunus Husein adalah seorang birokrat yang juga pendidik. Dilahirkan pada tahun 1956 di Mataram, beliau mendapatkan gelar sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan "Master of Law" dari Washington College of Law, The American University, Washington DC, USA. Mulai tahun 2003 yang lalu beliau telah berhak menyandang gelar doktor di bidang ilmu hukum yang diperolehnya dari Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Selain sebagai ketua Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), beliau juga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara dan Fakultas Hukum Universitas Pancasila.

Money laundering ini merupakan *transnational organized crime*, sehingga dalam pemberantasannya seringkali berkaitan dengan yurisdiksi negara lain, dan memerlukan kerjasama internasional. Dalam kaitan dengan kerjasama memberantas *money laundering* inilah, sejak bulan Juni 2001 Indonesia bersama sejumlah negara lain dinilai kurang kooperatif dan dimasukkan ke dalam daftar *Non Cooperative Countries and Territories*¹ oleh *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) suatu gugus tugas yang beranggotakan 31 negara dan 2 organisasi regional.² Walaupun Indonesia tidak pernah menjadi anggota FATF, rezim anti *money laundering* Indonesia dinilai oleh FATF. Indonesia menjadi anggota Asia Pacific Group on *Money laundering* sejak tahun 2000.³ Indonesia juga diminta untuk mengubah Undang-undang No. 15 Tahun 2002 yang mulai berlaku sejak tanggal 17 April 2002, karena dianggap tidak sesuai dengan rekomendasi internasional.⁴ Apabila Indonesia tidak meng-

¹ Menurut Press Release FATF 3 Oktober 2003 negara yang sekarang berada pada daftar NCCTs adalah Cook Islands, Mesir, Guatemala, Myanmar, Nauru, Nigeria, Filipina dan Indonesia.

² FATF didirikan pada tahun 1989 oleh negara maju yang tergabung ke dalam G 7 dan sekarang anggota FATF adalah: Amerika Serikat, Argentina, Australia, Austria, Belgia, Brazil, Canada, Denmark, European Commission, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Gulf Cooperation Council, Hongkong (Cina), Islandia, Irlandia, Italy, Jepang, Luxembourg, Mexico, Kingdom of Netherlands, New Zealand, Norwegia, Portugal, Russian Federation, Singapura, South Africa, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki dan Inggris.

³ APG didirikan tahun 1998 dengan anggota sebanyak 26 negara, yaitu: Amerika, Australia, Bangladesh, Brunei Darussalam, China Taipei, Cook Islands, Fiji, Hongkong (China), India, Indonesia, Jepang, Republic Korea (Selatan), Macau (Cina), Malaysia, Marshall Islands, Nepal, New Zealand, Niue, Pakistan, Palau, Filipina, Samoa, Singapura, Sri Lanka, Thailand dan Vanuatu.

⁴ Materi UU No. 15 Tahun 2002 yang dianggap tidak sesuai adalah: pengertian transaksi keuangan mencurigakan yang dianggap kurang luas, adanya batasan lima ratus juta untuk mendefinisikan "hasil kejahatan", tidak adanya ketentuan "*anti tipping off*" yang melarang bank atau pejabat tertentu untuk memberitahukan tentang laporan transaksi keuangan mencurigakan yang sedang disusun atau telah dilaporkan, jangka waktu pelaporan transaksi keuangan mencurigakan yang dianggap terlalu lama, yaitu empat belas hari kerja dan tidak adanya ketentuan bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*), lihat surat Presiden FATF kepada Menteri Kchakiman dengan tembusan kepada Kepala PPAATK a.l. tanggal 8 July 2003.

amandemen Undang-undang tersebut, terdapat kemungkinan untuk dikenakan tindakan balasan (*counter-measure*) dalam berbagai bentuk, misalnya pemutusan hubungan koresponden dengan industri perbankan luar negeri .

Permasalahannya adalah apakah ada standard internasional yang berlaku untuk semua negara di dalam membuat rezim anti *money laundering* di masing-masing negara? Lembaga manakah yang menetapkan standard internasional dan siapakah juga yang melakukan penegakan (*enforcement*) standard internasional tersebut? Apakah sanksinya apabila suatu negara tidak memenuhi standard internasional tersebut? Apakah sanksi tersebut sudah melalui proses yang wajar dan adil? Apakah sanksi tersebut dapat dipaksakan?

II. Pengertian *Money Laundering*

Dalam *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic, Drugs and Psychotropic Substances of 1988* yang sudah diratifikasi dengan Undang-undang No.7 Tahun 1997, istilah *money laundering* diartikan dalam pasal 3 (1) b sebagai berikut:

"the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from any serious (indictable) offence or offences, or from act of participation in such offence or offences, for the purpose of concealing or disguising the illicit of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an offence or offences to evade the legal consequences of his action; or The concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from a serious (indictable) offence or offences or from an act of participation in such an offence or offences".

Konvensi tersebut juga menambahkan, bahwa *money laundering* meliputi juga :

"The acquisition, possession or use of property, knowing at the time of receipt that such property was derived from an offense or offenses... or from an act of participation in such offense or offenses"

Money laundering diterjemahkan dengan pencucian uang yang dalam Undang-undang No. 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 25 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UUML) didefinisikan dengan perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan atau perbuatan lainnya atas harta kekayaan yang 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.⁵ Definisi tersebut perlu diberikan penjelasan sebagai berikut.

1. Dalam definisi tersebut terdapat kata “seolah-olah”, sehingga walaupun proses pencucian uang berhasil dilakukan, harta kekayaan yang berasal dari tidak pernah menjadi sah atau diputihkan. Dengan demikian istilah yang dipakai adalah “pencucian uang” bukan “pemutihan uang”. Di Malaysia istilah *money laundering* diterjemahkan dengan “pengubahan uang”.
2. *Money laundering* selalu berkaitan dengan harta kekayaan yang berasal dari tindak pidana, sehingga tidak ada pencucian uang kalau tidak ada tindak pidana yang dilakukan (*No crime no money laundering*).

III. Hukum Internasional dan *Money Laundering*

A. *International Standard Setter*

Sejarah mencatat pula bahwa kelahiran rezim hukum internasional yang memerangi kejahatan pencucian uang dimulai pada saat masyarakat internasional merasa frustrasi dengan upaya memberantas kejahatan perdagangan gelap narkoba. Pada saat itu, rezim anti pencucian uang dianggap sebagai paradigma baru dalam memberantas kejahatan yang tidak lagi difokuskan pada upaya

⁵ Pasal 1 angka 1.

menangkap pelakunya, melainkan lebih diarahkan pada penyitaan dan perampasan harta kekayaan yang dihasilkan. Logika dari memfokuskan pada hasil kejahatannya adalah bahwa motivasi pelaku kejahatan akan menjadi hilang apabila pelaku dihalang-halangi untuk menikmati hasil kejahatannya. Di samping itu, hasil kejahatan merupakan darah yang menghidupi para kriminal yang harus disita oleh negara agar kriminalitas tidak berkembang dan hasil kejahatan ini merupakan mata rantai yang paling lemah dari suatu rangkaian tindak pidana.

Untuk masalah *money laundering* terdapat beberapa organisasi yang merupakan *International Standard Setter* yang melahirkan ketentuan atau standard internasional dalam upaya mencegah dan memberantas *money laundering*, yaitu Perserikatan Bangsa-bangsa (*United Nations*), *The Financial Action Task Force on Money laundering*, *The Basle Committee on Banking Supervision*, *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) dan *Egmont Group*. Berikut ini peranan masing-masing lembaga dengan beberapa produk atau ketentuan yang dilahirkannya.

1. Peranan Perserikatan Bangsa-Bangsa

a. Konvensi Wina (*The Vienna Convention*) tahun 1988

Upaya masyarakat dunia memerangi *money laundering* sesungguhnya telah berlangsung sejak lama. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merupakan organisasi internasional pertama yang mengambil gagasan untuk menyusun perangkat hukum internasional memerangi *money laundering*. 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. Hal ini dapat dimengerti mengingat obyek 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 melintasi batas negara.

Rezim hukum internasional anti pencucian uang dapat dikatakan merupakan langkah maju dengan strategi yang tidak lagi difokuskan semata kepada pelaku pada kejahatan dan menangkap pelaku perdagangan obat bius saja, tetapi diarahkan pada upaya memberangus hasil kejahatannya.

Kedadaan itu kemudian melahirkan *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic drugs and Psychotropic Substances 1988 (Vienna Convention 1988)*, yang sekaligus di pandang sebagai tonggak sejarah dan 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 segera melakukan kriminalisasi atas kegiatan pencucian uang. Disamping 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 memberantas pencucian uang dengan strategi untuk memerangi hasil kejahatan (*proceeds of crime*). Disamping itu rezim hukum internasional anti pencucian uang ini menentukan pula arah kebijakan untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang dengan standar-standar tertentu yang tetap memberi tempat untuk kedaulatan hukum masing-masing negara (*state sovereignty*). Konvensi yang mulai berlaku sejak 11 November 1990 ini sudah

ditandatangani oleh 166 negara termasuk Indonesia.⁶ Keikutsertaan Indonesia dalam konvensi-konvensi di atas 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 *money laundering*.⁷

b. Konvensi Palermo (*Palermo Convention* Tahun 2000)

Nama lengkapnya adalah *The International Convention Against Transnational Organized Crimes* yang ditandatangani tahun 2000. Dikenal juga dengan nama *Palermo Convention* yang diambil dari nama kota tempat ditandatanganinya Konvensi ini, yaitu kota Palermo, Italy. Mengenai *money laundering*, Konvensi ini mewajibkan negara yang sudah meratifikasi untuk melakukan:

- a. Mengkriminalisasi *money laundering* yang meliputi seluruh tindak pidana berat (*serious crime*) yang dilakukan di mana saja di dalam atau luar negeri.⁸ 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 *money laundering* antara lain melalui penerapan prinsip mengenal nasabah, kewajiban memelihara arsip transaksi keuangan dan kewajiban melaporkan transaksi keuangan mencurigakan.⁹

⁶ Paul Allan Schott, *Reference Guide to Anti Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, IBRD, Washington DC, 2003 hal. III.3.

⁷ *Ibid.*

⁸ Article 6.

⁹ Article 7 1(a).

- c. Mengatur kerjasama dan pertukaran informasi antara berbagai instansi baik di dalam dan di luar negeri dan mendirikan *financial intelligent unit* yang akan menerima laporan, menganalisis dan meneruskannya kepada penegak hukum.¹⁰
- d. Mendorong kerjasama internasional.¹¹

c. Global Fight Against Money laundering

Program PBB ini bernama *Global Programme against Money laundering* (GPML) yang dikoordinir oleh *Office of Drugs and Crime* (ODC). GPML adalah proyek riset dan bantuan teknis dengan tujuan meningkatkan efektifitas upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dengan menawarkan bantuan teknis, pelatihan dan nasehat kepada negara yang membutuhkan.

2. Peranan FATF

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 *money laundering*. 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 :

¹⁰ Article 7(1) (b).

¹¹ Article 7 (3) dan (4).

1. Memonitor kemajuan yang dicapai para anggota FATF dalam melaksanakan langkah-langkah pemberantasan *money laundering*;
2. Melakukan kajian mengenai *money laundering* trends, techniques dan countermeasures; dan
3. mempromosikan pengadopsian dan pelaksanaan standar anti pencucian uang kepada masyarakat internasional.

a. The Forty Recommendations

FATF pada tahun 1990 untuk pertama kalinya mengeluarkan *40 recommendations* sebagai suatu kerangka yang komprehensif untuk memerangi kejahatan *money laundering*. Dalam *Revised Forty Recommendation* yang ditetapkan bulan Juni 2003 yang lalu jelas sekali 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 Conventions on Transnational Organized Crime (the Palermo Convention)*".¹² Selanjutnya sebagai reaksi dari tragedi WTC atau yang dikenal dengan peristiwa 11 September 2001, pada bulan Oktober 2001 FATF mengeluarkan *8 Special Recommendations* untuk memerangi pendanaan terorisme atau yang dikenal dengan *counter terrorist financing*. Rekomendasi 40+8 menetapkan prinsip-prinsip penyusunan kebijakan implementasi oleh setiap negara. Namun demikian, FATF memberikan keleluasaan kepada setiap negara dalam mengimplementasikan *40+8 recommendations* dengan melihat kondisi dan sistem hukum yang berlaku di setiap negara. Meskipun *Forty Recommendations* bukan merupakan produk hukum yang mengikat, namun rekomendasi ini dikenal dan diakui secara luas oleh masyarakat dan organisasi internasional yang terkait sebagai suatu standar internasional untuk memerangi kejahatan *money laundering* dan pendanaan terorisme. Misalnya IMF, World Bank dan ADB juga mengakui dan menggunakan 40

¹² Rekomendasi No.1 FATF.

recommendation sebagai rujukannya. FATF menegaskan bahwa, 40+8 *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.

b. Daftar NCCT

Untuk mendorong seluruh negara menerapkan *Forty Recommendations*, FATF melakukan penilaian terhadap negara atau teritori yang menghambat atau dianggap kurang kooperatif dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Penilaian ini menggunakan 25 kriteria yang sesuai dengan *forty recommendations*. Hasil penilaian tersebut ditempatkan dalam satu daftar yang terbuka untuk umum. Negara yang termasuk dalam daftar ini diminta segera melakukan tindakan untuk memperbaiki kekurangan dalam rezim *anti money laundering*-nya. Setiap transaksi atau hubungan dengan perorangan, badan usaha yang berasal dari negara yang berada pada daftar NCCT akan diberikan perhatian khusus,¹³ karena dianggap berasal dari *high risk country*. Kalau tidak ada perbaikan negara atau teritori tersebut dapat dikenakan tindakan balasan (*counter-measures*). 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.

3. The Basle Committee on Banking Supervision

¹³ Rekomendasi ke 21 dari FATF.

Basle Committee didirikan tahun 1974 oleh himpunan bank-bank sentral yang berasal dari tiga belas negara.¹⁴ *Basle Committee* ini tidak mempunyai kewenangan pengawasan atau melaksanakan pelaksanaan suatu ketentuan. *Committee* ini mengeluarkan standar, pedoman dan rekomendasi untuk masalah yang berkaitan dengan pengawasan bank. Ada tiga produk dari *Committee* ini yang terkait dengan *money laundering* yaitu:

a. *Statement of Principles on Money laundering*

Pada tahun 1988 *Committee* mengeluarkan *Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money laundering (Statement of Principles)*. *Statement* ini memberikan dasar kebijakan dan prosedur yang harus diketahui pengurus bank dalam rangka mencegah dan memberantas *money laundering*. Ada empat prinsip yang terkandung di dalam *statement of principles*, yaitu:

1. Perlunya proper *customer identification*;
2. Bank perlu memiliki standard etika yang tinggi dan ketaatan terhadap hukum;
3. Kerjasama bank dengan aparat penegak hukum; dan
4. Perlunya kebijakan dan prosedur untuk menerapkan *statement of principles* ini.

b. *Core Principles for Effective Banking Supervision*

Pada tahun 1997, *the Basle Committee* mengeluarkan *Core principles* yang meletakkan cetak biru untuk pengawasan bank yang efektif. Dari 25 *core principles* terdapat prinsip ke 15 yang berkaitan dengan *money laundering* yang berbunyi sebagai berikut:

"Banking Supervisors must determine that banks have adequate policies, practices and procedures in place, including "know your customer rules, that promote high ethical and professional standard in the financial sector"

¹⁴ Yaitu Belgia, Canada, Perancis, Jerman, Italy, Jepang, Luxemburg, Belanda, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika.

and prevent the bank being used; intentionally or unintentionally, by criminal elements"

c. Customer Due Diligence

Pada Oktober 2001 *Basle Committee* menerbitkan makalah tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah berjudul *Customer Due Diligence for Banks*. Makalah ini merupakan standar penerapan prinsip mengenal nasabah yang menyediakan informasi lebih spesifik tentang *Statement of Principles* dan *Core Principle No.15*. Penerapan prinsip mengenal nasabah ini dimaksudkan untuk melindungi keamanan dan kesehatan bank dan integritas sistem perbankan. *Basle Committee* mendukung sepenuhnya penerapan *Forty Recommendations* yang berkaitan dengan bank dan makalah *Customer Due Diligence* ini dibuat sesuai dengan FATF rekomendasi tersebut. Berdasarkan inilah kemudian Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan di Indonesia mengeluarkan ketentuan tentang Prinsip Mengenal nasabah pada tanggal 18 Juni 2001 pada waktu makalah *Basle Committee* tersebut masih merupakan *Consultative Document*.¹⁵

4. International Association of Insurance Supervisors (IAIS)

IAIS didirikan tahun 1994 beranggotakan regulator dan pengamat (*observer*) yang mewakili asosiasi industri, asosiasi profesional, perusahaan asuransi dan reasuransi, konsultan dan lembaga keuangan internasional. Pada Januari 2002 IAIS mengeluarkan *Guidance Paper No. 5, Anti Money laundering Guidance Notes for Insurance Supervisors and Insurance Entities* yang isinya hampir sama dengan *Statement of Principles* dari *Basle Committee*, yaitu mematuhi sepenuhnya UU *Money laundering*, penerapan prinsip mengenal nasabah, perlunya kerjasama antara

¹⁵ Ketentuan mengenai Prinsip Mengenal Nasabah pertama kali diatur dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.3/10/PBI/2001. Kemudian PBI tersebut mengalami perubahan beberapa kali.

industri dan penegak hukum dan perlunya industri memiliki kebijakan internal, prosedur dan *training* mengenai anti *money laundering* rezim.¹⁶ Selanjutnya Menteri Keuangan mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan pada tanggal 30 Januari tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah bagi industri asuransi, dana pensiun dan perusahaan pembiayaan.¹⁷

5. *International Organization of Securities Commissioners (IOSCO)*

Lembaga ini beranggotakan 91 negara. Sama dengan *Basle Committee*, IOSCO bukan lembaga yang punya kewenangan untuk mengatur tetapi hanya memberikan rekomendasi untuk diterapkan oleh negara anggotanya. Pada tahun 1992 IOSCO menerbitkan dokumen "*Resolution on Money laundering*". Beberapa hal penting pada rekomendasi IOSCO adalah:

- a. Perlu adanya penerapan prinsip mengenal nasabah untuk memudahkan bagi otoritas untuk mencegah dan memberantas *money laundering*
- b. Perlu ada prosedur untuk mencegah para pelaku kriminal untuk memperoleh kontrol atas perusahaan efek dan "*future business*". Untuk itu perlu juga kerjasama dengan otoritas asing untuk pertukaran informasi mengenai masalah pencegahan dan pemberantasan *money laundering*.

Selanjutnya untuk implementasinya Badan Pengawas Pasar Modal mengeluarkan Keputusan Ketua BAPEPAM No. KEP-02/PM/2003 tentang Prinsip Mengenal Nasabah bagi para pelaku di pasar modal yaitu perusahaan efek, bank kustodian dan pengelola reksadana.

6. *The Egmont Group*

¹⁶ Paul Allan, Op. Cit. hal. III.16.

¹⁷ KMK No.45/KMK.06/2003 tanggal 30 Januari 2003.

The Egmont Group adalah asosiasi dari *Financial Intelligent Unit* (FIU) yaitu lembaga yang dibentuk oleh masing-masing negara sebagai *focal point* untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang seperti Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) di Indonesia. Sekarang anggota *Egmont Group* terdiri dari 84 negara dan teritori. *Egmont Group* didirikan tahun 1995 di Egmont-Arenberg Palace di Belgia. Maksud dari *Egmont Group* adalah untuk menyediakan forum untuk FIU untuk meningkatkan dukungan satu sama lain dalam rangka mencegah dan memberantas *money laundering*. *Egmont Group* juga menerbitkan kompilasi ratusan kasus yang berkaitan dengan *money laundering*.¹⁸ Indonesia sedang dalam proses untuk menjadi anggota *Egmont Group* yang sesuai dengan Keppres No. 64/1999 tentang Keanggotaan Indonesia dan Kontribusi Pemerintah Republik Indonesia pada Organisasi Internasional harus dilakukan dengan suatu Keputusan Presiden.

B. Sumber Hukum Internasional dalam *Money Laundering* dan Kekuatan Mengikatnya

Menurut Pasal 38 ayat (1) Piagam Mahkamah Internasional, sumber formal hukum internasional adalah :

- a. Traktat atau perjanjian internasional, (*international conventions either general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states*);
- b. Kebiasaan internasional (*international customs, as evidence of a general practice accepted as law*)
- c. Azas-azas hukum umum yang diakui oleh negara-negara beradab (*the general principles of law recognized by civilized nations*);
- d. Yurisprudensi internasional (*judicial decisions*)
- e. 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*).

¹⁸ Ibid. III.18.

Kebanyakan sumber hukum internasional yang mengatur masalah *money laundering* adalah perjanjian internasional atau rekomendasi-rekomendasi yang diterapkan dalam praktek pencegahan dan pemberantasan tindak pidana *money laundering*. Tidak ada satupun perjanjian internasional yang khusus mengatur mengenai masalah *money laundering*. Yang ada adalah perjanjian internasional yang mengatur secara parsial masalah *money laundering* ini seperti *Vienna Convention* tahun 1988 dan *UN Convention on Transnational Organized Crimes* tahun 2000 seperti disebutkan di atas. Ketiadaan perjanjian internasional ini sudah tentu dapat merugikan posisi negara-negara berkembang, karena dengan tidak adanya perjanjian internasional khusus mengenai *money laundering* ini standar internasional yang diberlakukan untuk masalah ini adalah rekomendasi-rekomendasi yang dikeluarkan oleh *Financial Action Task Force on Money Laundering* yang beranggotakan negara-negara maju. Kalau yang diterapkan rekomendasi FATF bukan Konvensi PBB, maka sulitlah bagi negara berkembang untuk menghadapi negara maju secara multilateral (beramai-ramai). Negara berkembang terpaksa menghadapi negara maju secara sendiri-sendiri, sehingga akan sangat mudah "ditaklukkan" oleh negara maju yang tergabung dalam FATF. Negara-negara maju itu dapat memaksakan kehendaknya di dalam menerapkan rekomendasi yang dibuatnya. Rekomendasi yang terkenal untuk masalah *money laundering* ini adalah *Forty Recommendations* yang dikeluarkan tahun 1989. Hal ini di alami sendiri oleh Indonesia yang sejak Juni 2001 dimasukkan ke dalam daftar *Non Cooperative Countries and Territories* (NCCT) oleh FATF karena belum sepenuhnya menerapkan *Forty Recommendation* tersebut. Setelah memiliki UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang pun Indonesia masih berada pada daftar NCCT karena UU tersebut dianggap belum sesuai dengan standar internasional tersebut. Apabila UU No. 15 Tahun 2002 tidak diubah Indonesia dipertimbangkan untuk dikenakan tindakan balasan (*counter measures*) oleh FATF.¹⁹ Bahkan 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 UUM yang harus diubah. Mereka mengingatkan juga, bahwa apabila FATF mengenakan tindakan balasan (*countermeasures*) maka secara operasional negara-negara anggota FATF akan menerapkan sanksi terhadap Indonesia.²⁰ Bahkan setelah UU No. 15 Tahun 2002 diamandemen dengan UU No. 25 Tahun 2003 Indonesia masih juga tetap berada dalam NCCTs dengan alasan masih diperlukan monitoring terhadap Indonesia untuk melihat apakah implementasi UU tindak pidana pencucian uang tersebut sudah konsisten atau tidak. Untuk itu FATF meminta Indonesia menyampaikan *Implementation Plan* yang bersifat nasional dalam rangka menerapkan UU tindak pidana pencucian uang tersebut. Di sini berlakulah apa yang disebut dengan "*power politics among nations*" yang menjadi sumber hukum materiel dari hukum internasional.²¹

Apapun bentuk sumber hukumnya apakah Perjanjian Internasional atau Konvensi, Rekomendasi atau bentuk lainnya

¹⁹ Surat Presiden FATF kepada Menek dan HAM RI dengan tembusan kepada Kepala PPAT Juli 2003 dibandingkan dengan penerapan sanksi pada Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) yang harus melalui *Dispute Settlement Body* yang melibatkan juga Council yang mewakili seluruh negara anggota. Untuk memeriksa setiap kasus dibentuklah panel yang akan merekomendasikan setiap keputusan yang akan diambil oleh *Council*. Di sini setiap negara yang bersengketa mempunyai hak yang seimbang untuk membela diri. Sebaliknya dalam sidang pleno FATF yang mengenakan sanksi terhadap negara yang dianggap tidak kooperatif, tanpa dihadiri oleh negara yang akan dikenakan sanksi tersebut.

²⁰ Dalam penerapan sanksi FATF, masing-masing negara anggota menggunakan perangkat hukumnya masing-masing, misalnya Amerika Serikat akan menggunakan Pasal Super 301 yang antara lain dapat berakibat dilarangnya seluruh bank-bank di Amerika untuk memiliki hubungan koresponden dengan bank di Indonesia. Contoh penerapan *counter-measures* adalah putusan FATF tanggal 3 Oktober 2003 yang mengenakan *additional counter-measures* kepada Myanmar yang mulai berlaku tanggal 3 November 2003.

²¹ E. Utrecht/Moch. Saleh Djindang, SH, Pengantar Dalam Hukum Indonesia, Ichtisar Baru, Jakarta, cet. Kesebelas, 1989, hal. 448.

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 "primat hukum nasional". Dalam kaitan ini perlu diungkapkan adanya "*enabling clause*" dalam UUML, yaitu Pasal 44 B²² 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 Money Laundering* Indonesia selalu *up to date* dan sesuai dengan Konvensi dan Rekomendasi Internasional.

C. Implikasi dari sifat Transnasional dari *Money Laundering*

Ada beberapa implikasi dari sifat transnasional dari *money laundering*.

1. Yurisdiksi

Implikasi pertama dari sifat transnasional dari *money laundering* adalah menyangkut yurisdiksi dari aparat penegak hukum atau peradilan yang mengadili kasus ini. Perkara *money laundering* tidak saja dapat diadili di pengadilan tempat terjadinya tindak pidana, tetapi juga dapat diadili di tempat lain yang memiliki alat bukti dari tindak pidana ini dengan syarat dipenuhinya prinsip *double criminality* untuk tindak pidana asal (*predicate crime*). Artinya tindak pidana asal harus merupakan tindak pidana di negara tempat perbuatan itu dilakukan dan di negara tempat perbuatan tersebut diadili. Misalnya A melakukan tindak pidana korupsi di Indonesia kemudian hasilnya disembunyikan atau disamarkan dengan dibawa ke Amerika. A dapat diadili di

²² Pasal 44 B berbunyi: "Dalam hal ada perkembangan konvensi internasional atau rekomendasi internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, PPATK dapat melaksanakan ketentuan tersebut menurut Undang-undang ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Indonesia atau di Amerika apabila perbuatan korupsi itu merupakan tindak pidana di Amerika dan juga di Indonesia. Contoh sebaliknya adalah menyangkut perjudian yang merupakan salah satu *predicate crime* dari money laundering berdasarkan UU No. 25 Tahun 2003. Apabila A melakukan perjudian di Las Vegas Amerika kemudian hasilnya disembunyikan dan disamarkan dengan disimpan di bank di Indonesia, maka A tidak dapat diadili di Indonesia dengan UU Tindak Pidana Pencucian Uang atau UU Perjudian, karena tindak pidana asal *money laundering* yaitu perjudian bukan merupakan tindak pidana di Las Vegas Amerika Serikat, walaupun perjudian merupakan tindak pidana di Indonesia. Hal ini disebabkan prinsip *double criminality* yang dipersyaratkan oleh Pasal 2 UUML tidak dipenuhi. Untuk menghindari prinsip *double criminality* ini disalahgunakan oleh para pelaku kriminal, maka apabila nasabah bank menyetorkan uang tunai dalam jumlah besar yang merupakan hasil menang judi, maka bank harus meminta sertifikat menang judi dari penyelenggara perjudian tersebut di luar negeri.

2. Kerjasama Internasional

Mengingat sifat transnasional dari *money laundering* maka kerjasama internasional mutlak diperlukan agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana *money laundering* dapat efektif. Kalau rezim *money laundering* suatu negara berjalan efektif, tetapi rezim *anti money laundering* negara lain tidak berjalan efektif, maka akan terjadi "kebocoran" yang akan membuat pencegahan dan pemberantasan *money laundering* secara keseluruhan tidak efektif. Oleh karena itulah negara yang rezim *anti money laundering*-nya tidak efektif ini diisolasi oleh negara anggota FATF untuk mencegah kebocoran tadi. Inilah yang dikenal dengan *countermeasures*. Terdapat berbagai bentuk kerjasama internasional dalam rangka mencegah dan memberantas *money laundering*, tetapi yang umum dikenal adalah:

- a. Kerjasama dalam bentuk pertukaran informasi (*exchange of information* atau *information sharing*)

- b. Dalam bentuk *Mutual Legal Assistance* (Bantuan Hukum Timbal Balik) untuk mencari bukti-bukti tindak pidana *money laundering*²³
- c. Dalam bentuk perjanjian ekstradisi untuk menyerahkan pelaku tindak pidana yang tertangkap di negara lain.

Undang-undang No. 15 Tahun 2002 yang telah diamandemen oleh Undang-undang No. 25 Tahun 2003 telah mengatur dan memungkinkan tiga macam kerjasama tersebut. Untuk kerjasama internasional, misalnya perjanjian ekstradisi dimungkinkan oleh Pasal 44.²³ Sementara itu untuk *mutual legal assistance* diatur di pasal 44A dan kerjasama untuk pertukaran informasi antara PPATK dengan counterpartnya di luar negeri diatur dalam Pasal 25 ayat (3).²⁴ Di antara ketiga macam pengaturan tersebut Pasal 44A UUML mengatur lebih rinci mengenai bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*) yang dapat dilakukan dalam bentuk :

- a. pengambilan alat bukti/barang bukti dan untuk mendapatkan pernyataan dari orang, termasuk pelaksanaan surat *rogatoir*;
- b. pemberian dokumen dan catatan lain;
- c. lokasi dan identifikasi dari orang;
- d. pelaksanaan permintaan untuk pencarian dan penyitaan;

²³ (1) Dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, dapat dilakukan kerja sama bantuan timbal balik di bidang hukum dengan negara lain melalui forum bilateral atau multilateral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Kerja sama bantuan timbal balik sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 ini dapat dilaksanakan dalam hal negara dimaksud telah mengadakan perjanjian kerja sama bantuan timbal balik dengan negara Republik Indonesia atau berdasarkan prinsip resiprositas. (3) Permintaan kerja sama bantuan timbal balik dari dan ke negara lain disampaikan kepada dan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang hukum dan perundang-undangan. (4) Menteri dapat menolak permintaan kerja sama bantuan timbal balik dari negara lain dalam hal tindakan yang diajukan oleh negara lain tersebut dapat mengganggu kepentingan nasional atau permintaan tersebut berkaitan dengan penuntutan kasus politik atau penuntutan yang berkaitan dengan suku, agama, ras, kebangsaan, atau sikap politik seseorang.

²⁴ (3) PPATK dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, dapat melakukan kerja sama dengan pihak terkait, baik nasional maupun internasional.

- e. upaya-upaya untuk mencari, menahan, dan menyita hasil kejahatan;
- f. mengusahakan persetujuan dari orang-orang yang bersedia memberikan kesaksian atau membantu penyidikan di negara peminta;
- g. penyampaian dokumen;
- h. bantuan lain yang sesuai dengan tujuan pemberian bantuan timbal balik yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan mengenai *mutual legal assistance* dalam UUML ini mirip sekali dengan ketentuan *mutual legal assistance* yang diatur dalam *Convention on Transnational Organized Crimes* tahun 2000.

Dalam pelaksanaannya Indonesia baru memiliki kerjasama pertukaran informasi dengan negara lain dan belum memiliki perjanjian *mutual legal assistance* dan perjanjian ekstradisi dengan negara lain. Perjanjian tukar menukar informasi di wilayah regional Asia Tenggara dalam rangka pemberantasan kejahatan transnasional sudah ditanda tangani tanggal 7 Mei 2002 oleh negara Indonesia, Malaysia, Filipina, Thailand, Brunei dan Kamboja dengan nama *Agreement on Information Exchange and Communication Procedures*. Perjanjian ini menurut rencana akan diratifikasi dengan Keputusan Presiden dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Selain itu, pertukaran informasi dapat juga dilakukan berdasarkan *memorandum of understanding* (MOU) atau *exchange of letter* saja atau hanya berdasarkan prinsip resiprositas. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan sebagai *focal point* untuk masalah *money laundering* di Indonesia sesuai dengan kewenangannya berdasarkan Pasal 25 ayat (3) UUML sudah menandatangani beberapa MoU dengan Thailand, Malaysia dan Korea Selatan²⁵ dan menurut rencana pada bulan Februari 2004

²⁵ MoU dengan Thailand ditandatangani 24 Maret 2003, dengan Malaysia tanggal 31 Juli 2003 dan dengan Korea Selatan tanggal 20 Oktober 2003.

akan menandatangani MoU dengan *Australian Transaction Report and Analysis Center*, Australia. Sementara itu dengan Hongkong walaupun tidak ada MoU tetapi sudah dicapai kesepakatan melalui surat, bahwa pertukaran informasi dapat dilakukan secara informal. Terdapat beberapa negara yang juga memberikan informasi yang diperlukan PPATK hanya berdasarkan prinsip resiprositas seperti Cooks Island dan Uni Emirat Arab. Negara tetangga Singapura juga bersedia untuk melakukan tukar menukar informasi untuk masalah yang sederhana saja, seperti informasi mengenai suatu perusahaan yang ada pada *company registry* di negara tersebut, tetapi untuk informasi mengenai keadaan keuangan seorang tersangka yang melarikan uangnya ke Singapura kerjasama ini agak sulit diberikan karena memerlukan izin dari pemegang rekening (*account holder*) suatu hal yang sudah tentu hampir tidak mungkin terjadi.

Terdapat banyak organisasi internasional dalam rangka mencegah dan memberantas *money laundering* baik pada level internasional maupun regional yang dapat dibedakan atas *FATF style Regional Bodies*, *Wofsborg Group of Banks*, *The Commonwealth Secretariat*, dan *Organization of American States*. Contoh *FATF style Regional Bodies* adalah *Asia Pacific Group on Money laundering* yang Indonesia juga menjadi anggota, *Council of Europe MONEYVAL*, *Eastern and Southern Africa Anti Money laundering Group (ESAAMLG)* dan *Financial Action Task Force on Money laundering in South America (GAFISUD)*.

V. Penutup

Dalam masalah *money laundering* terdapat standar yang berlaku internasional, yaitu *Forty Recommendations* yang ditetapkan oleh FATF yang dipakai dalam praktek pencegahan dan pemberantasan tindak pidana *money laundering*. FATF tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan sanksi bagi negara, khususnya negara bukan anggotanya apabila negara tersebut tidak memenuhi *Forty Recommendations* tersebut. Walaupun demikian, mengingat anggota FATF terdiri dari banyak negara maju dan

beberapa organisasi internasional, *Forty Recommendations* “terpaksa” diikuti oleh setiap negara dengan konsekuensi terkena sanksi berupa tindakan balasan “*counter measures*” dari FATF apabila tidak memenuhinya. Di sini berlakulah apa yang disebut dengan “*power politics among nations*” yang menjadi sumber hukum materiel dari hukum internasional.²⁶

Sanksi dari FATF akan memicu pengenaan sanksi oleh negara anggota FATF sesuai dengan perangkat hukum masing-masing terhadap negara yang tidak memenuhi *Forty Recommendations*. Sanksi yang dikenakan sangat bervariasi mulai dari *enhanced due diligence* atau “penelitian khusus” terhadap setiap transaksi dengan negara yang dianggap tidak kooperatif (berada dalam daftar NCCTs) sampai pada pemutusan hubungan transaksi atau koresponden dengan penyedia jasa keuangan dari negara tersebut. Proses pengenaan sanksi tersebut agak kurang wajar atau kurang adil, karena pada waktu keputusan tentang sanksi tersebut dijatuhkan, negara (bukan anggota FATF) yang dinilai tidak diberikan kesempatan untuk hadir dan membela diri dalam sidang pleno FATF yang memutuskan sanksi tersebut.



²⁶ E. Utrecht/Moch. Saleh Djindang, Op. Cit. hal. 448.