

UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG DALAM BAYANG-BAYANG STANDAR INTERNASIONAL

Oleh : Dr. Yunus Husein, S. H., LL. M

Pendahuluan

Setelah melewati *review* yang dilakukan oleh negara-negara yang tergabung dalam *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*¹, Indonesia pada bulan Juni 2001 untuk pertama kalinya dimasukkan ke dalam NCCTs (*Non-Cooperative Countries and Territories*).² Predikat sebagai NCCTs diberikan kepada suatu negara atau teritori yang dianggap tidak mau bekerja sama dalam upaya global memerangi kejahatan money laundering. "Vonis" FATF kepada Indonesia itu didasarkan atas beberapa pertimbangan yaitu belum adanya peraturan perundang-undangan yang menyatakan pencucian uang sebagai tindak pidana, *loopholes* dalam pengaturan lembaga keuangan terutama lembaga keuangan non-bank³, terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki, serta minimnya kerjasama internasional dalam upaya memerangi kejahatan pencucian uang.⁴

Dari beberapa kelemahan yang dimiliki Indonesia pada waktu itu, persoalan ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengkriminalisasi pencucian uang merupakan kelemahan yang paling mendasar, karena dengan demikian perbuatan menyembunyikan atau menyamarkan atau mengaburkan hasil kejahatan masih dianggap sebagai perbuatan yang sah menurut sistem hukum Indonesia.⁵ Sementara itu, beberapa kelemahan lainnya seperti disebutkan di atas lebih merupakan suatu *built-in sub systems* dalam rezim anti pencucian uang yang akan terbangun dengan adanya peraturan perundang-undangan itu.

Namun demikian, wacana penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pencucian uang sesungguhnya telah lama ada sejak disusunnya Rancangan KUHP.⁶ Rancangan KUHP yang pembahasannya terkatung-katung sejak lebih sepuluh tahun lalu, dalam Pasal 610 dan 611 telah mengakomodir masalah pencucian uang ini dengan memuat unsur-unsur tindak pidana pencucian uang.⁷ Sayangnya hingga dimasukkannya Indonesia ke dalam "black list" oleh FATF pada tahun 2001, Rancangan KUHP ini tidak

¹ *Review* dilakukan melalui *face-to-face meeting* yang diadakan dalam rangkaian kegiatan pertemuan APG Annual Meeting di Brisbane, Australia. Face-to-face meeting membahas policy Pemerintah termasuk perangkat peraturan perundang-undangan yang telah dimiliki Indonesia dalam upaya memerangi kejahatan pencucian uang.

² Selain Indonesia, negara yang dimasukkan ke dalam NCCTs adalah Filipina, Nauru, Nigeria, Myanmar, dsb

³ Pada waktu itu ketentuan mengenai Know Your Customer atau Prinsip Mengenal Nasabah yang mewajibkan lembaga keuangan untuk melakukan identifikasi nasabah, memantau profil transaksi dan mendeteksi asal-usul dana baru dikeluarkan oleh Bank Indonesia kepada industri perbankan melalui Peraturan Bank Indonesia No. 3/10/PBI/2001 tanggal 18 Juni 2001.

⁴ Surat Presiden FATF yang ditujukan kepada Menteri Kehakiman dan HAM tanggal Juli 2001.

⁵ Sebenarnya Indonesia telah meratifikasi United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic drugs and Psychotropic Substances 1988 pada tahun 1997. Konvensi yang dikenal sebagai Konvensi Wina tahun 1988 itu secara tegas menyatakan bahwa hasil kejahatan perdagangan gelap narkotika sebagai money laundering dan memerintahkan setiap negara untuk meratifikasi konvensi itu sekaligus menetapkan langkah-langkah pencegahan dan pemberantasannya.

⁶ RUU Tentang KUHP pertama kali diajukan oleh Pemerintah pada tahun 1991.

⁷ Pasal 610 dan 611 Rancangan KUHP berbunyi sebagai berikut : Pasal 610 RUU KUHP berbunyi: Barangsiapa menyimpan uang di bank atau di tempat lain, mentransfer, menitipkan, memindahkan, menginvestasikan, membayar uang atau kertas bernilai uang, yang diketahuinya atau sepatutnya harus diduganya, diperoleh dari perdagangan narkotika yang tidak sah atau tindak pidana ekonomi atau tindak pidana korupsi, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun dan denda paling banyak kategori V.

Selanjutnya Pasal 611 RUU KUHP berbunyi: Barangsiapa menerima untuk disimpan atau sebagai titipan, menerima transfer, menerima hibah modal investasi, menerima sebagai pembayaran uang atau kertas bernilai uang yang diketahuinya atau sepatutnya harus diduganya, diperoleh dari perdagangan narkotika yang tidak sah atau tindak pidana ekonomi atau tindak pidana korupsi, diancam dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun dan denda paling banyak kategori V.

pernah memperoleh kejelasan penyelesaiannya. Sementara itu hasil review FATF justru memberi “darah baru” bagi Pemerintah untuk segera menyampaikan rancangan undang-undang (RUU) yang mengatur tindak pidana pencucian uang ke DPR. Guna mempercepat proses pembahasan di Senayan, Pemerintah dan DPR kemudian menyepakati agar pembahasan RUU menggunakan “fast track” approach.⁸ Akhirnya pada tanggal 17 April 2002, RUU disahkan menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Meskipun telah memperhatikan rekomendasi FATF, sayangnya Undang-undang No. 15 Tahun 2002 dinilai memiliki beberapa kelemahan mendasar. Sebagian pihak di dalam negeri menyoroti tidak dimasukkannya perjudian⁹ di dalam pasal 2 dan besaran (*threshold*) Rp 500 juta dalam laporan transaksi tunai (pasal 13).¹⁰ Sementara FATF antara lain mengomentari batasan (*threshold*) Rp 500 juta pada definisi hasil kejahatan (*proceeds of crime*) yang bisa menyebabkan Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tidak efektif (pasal 2). FATF menganggap bahwa Undang-undang No. 15 Tahun 2002 belum sepenuhnya memenuhi standar internasional. *Concern* negara-negara FATF terhadap kekurangan (*deficiencies*) Undang-undang No. 15 Tahun 2002, kemudian lebih dirasakan sebagai desakan untuk mengamandemen undang-undang itu berkaitan dengan hampir tiga tahun Indonesia bercokol di dalam list NCCTs dan kemungkinan diterapkannya *counter measures* oleh FATF kepada Indonesia.¹¹

RUU Tentang Perubahan Undang-undang No. 15 Tahun 2002 telah disahkan pada tanggal 13 Oktober 2003 lalu menjadi Undang-undang No. 25 Tahun 2003.¹² Dalam penyusunannya, tim perumus memperhatikan rekomendasi FATF yang dikenal dengan *40 Recommendations* dan *8 Special Recommendations*, hasil review FATF, serta *best practices* yang berlaku di negara-negara lain. Tim perumus juga memperhatikan kebutuhan domestik (*domestic needs*) berdasarkan masukan yang diperoleh dari berbagai kalangan melalui diskusi dan seminar yang telah diadakan.

Makalah ini akan membahas singkat rekomendasi FATF sebagai standar internasional pencucian uang, serta upaya Indonesia dalam memenuhi standar internasional itu.

Rekomendasi FATF Sebagai Standar Internasional

Upaya masyarakat internasional untuk memerangi money laundering sesungguhnya telah berlangsung sejak lama. Amerika Serikat misalnya, merupakan salah satu negara pertama yang mengambil inisiatif memerangi money laundering sejak tahun 1930. Amerika Serikat pada saat itu berhadapan dengan Al Capone yang menguasai bisnis hitam perdagangan obat bius, perdagangan gelap minuman keras, prostitusi dan perjudian. Ia merupakan penjahat terbesar yang tidak saja dikenal di Amerika Serikat, tetapi juga di dunia karena memiliki jaringan di banyak negara. Pada saat itu masyarakat internasional belum memiliki perangkat hukum internasional yang dapat dijadikan dasar untuk memerangi kejahatan *money laundering* secara sporadis.

⁸ DPR dan Pemerintah bersepakat agar pembahasan RUU dilakukan secara marathon. Pembahasan dilakukan tidak lebih dari 2 bulan (Pembahasan bersama di Bogor, Jakarta dan gedung DPR)

⁹ Masalah perjudian mendapat reaksi keras dari berbagai kalangan seperti terlihat dari media massa. Masyarakat menilai bahwa tidak dicantumkannya perjudian dalam undang-undang merupakan “deal” pihak-pihak tertentu. Perlu dicatat bahwa di dalam RUU yang diajukan oleh Pemerintah, perjudian dimasukkan sebagai salah satu *predicate crime* di dalam pasal 2.

¹⁰ Sebenarnya terdapat dua batasan Rp 500 juta dalam UU No. 15 Tahun 2002 yaitu di Pasal 2 dan Pasal 13. Batasan Rp 500 juta di Pasal 2 banyak mendapat tanggapan dari dalam dan luar negeri karena merupakan kesalahan fatal yang dapat berakibat UU No. 15 Tahun 2002 tidak efektif. Pasal 13 tidak mendapat komentar FATF. Dalam UU hasil amandemen, batasan di dalam Pasal 13 dapat disesuaikan dengan melihat perkembangan dengan Keputusan Kepala PPAK.

¹¹ Menjelang pertemuan FATF di Stockholm, Swedia sangat terasa nuansa pemberian counter measures oleh FATF kepada Indonesia mengingat berbagai kelemahan dalam undang-undang dan belum dilakukannya amandemen Undang-undang No. 15 Tahun 2002. FATF pernah memberikan saksi berupa additional counter measures kepada beberapa negara yaitu Ukraina dan Nauru.

¹² RUU telah disetujui oleh DPR pada tanggal 16 September 2003. Presiden mensahkan RUU yang disetujui DPR pada tanggal 13 Oktober 2003, melewati tanggal 1-3 Oktober 2003, tanggal diadakannya plenary meeting FATF di Stockholm, Swedia.

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 ke depan dengan strategi yang tidak lagi difokuskan pada kejahatan obat biusnya dan menangkap pelakunya, tetapi diarahkan pada upaya memberangus hasil kejahatannya. Andrew Haynes (1993) mengatakan bahwa alasan sederhana dari paradigma baru ini adalah bahwa menghilangkan nafsu dan motivasi pelaku kejahatan untuk melakukan kejahatan, dapat dilakukan dengan menghalanginya untuk menikmati hasil atau buah dari kejahatannya.

Dengan demikian, lahirnya *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic drugs and Psychotropic Substances 1988 (Vienna Convention 1988)*, dipandang 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.

Sebelum *Vienna Convention 1988*, berbagai instrumen telah dikeluarkan sejak tahun 1912. Upaya internasional diawali dengan dengan disahkannya *International Opium Convention of 1912*. Pada saat itu perhatian masyarakat ditujukan kepada upaya memerangi peredaran dan penggunaan opium di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat. Langkah internasional ini kemudian dilanjutkan dengan dikeluarkannya berbagai instrumen internasional yaitu *Suppression of the Manufacture of, Internal Trade in and use of, prepared Opium, Geneva 11 February 1925* dan *International Opium Convention 19 February 1925*, yang keduanya diselenggarakan oleh Liga Bangsa Bangsa. Oleh karena dirasakan belum optimal untuk memberantas opium maka dilanjutkan dengan berbagai konvensi yaitu *Convention of 1931 Suppression of Smoking*, dan *Convention for the Suppress of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs of 1946*.

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

United Nations Conventions Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances tahun 1988 merupakan titik puncak untuk pemberantasan pencucian uang dari kejahatan peredaran gelap narkotika dan psikotropika. Konvensi ini mewajibkan setiap negara yang telah meratifikasi untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang melalui peraturan perundang-undangan. Beberapa ketentuan penting dalam konvensi tersebut yaitu Pasal 3 (1) (a) yang mengharuskan setiap negara anggota melakukan kriminalisasi pencucian uang yang berkaitan dengan peredaran gelap obat-obat bius, selain itu mengatur ketentuan-ketentuan mengenai daftar pelanggaran yang berkaitan dengan industri, distribusi atau penjualan gelap dari obat bius dan organisasi serta pengelolaannya, atau keuangan dari aktivitas perdagangan gelap obat bius.

Hal terpenting dalam konvensi tersebut adalah substansi yang mengokohkan terbentuknya *International Anti Money Laundering Legal Regime*, yang merupakan salah satu upaya internasional untuk menetapkan rezim hukum internasional baru dalam badan

internasional. Rezim 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*).

Namun demikian perlu diingat bahwa *Vienna Convention 1988* memiliki *coverage* yang terbatas pada *proceeds of crime* yang berasal dari kejahatan peredaran gelap narkotika. Sementara itu, money laundering merupakan proses yang melibatkan *proceeds of crime* dari berbagai *predicate offences* yang lebih kompleks seperti korupsi, penyelundupan, perdagangan manusia, penipuan, penculikan, penyuapan, penggelapan, tindak pidana di bidang perpajakan, tindak pidana perbankan dan lain-lain tindak pidana yang digolongkan sebagai tindak pidana berat (*serious offences*). Atas dasar itulah nampaknya *Vienna Convention 1988* belum cukup menjadi dasar hukum yang komprehensif untuk mengatasi kejahatan money laundering yang berdimensi luas.

International initiatives untuk memerangi kejahatan money laundering bergulir dari waktu ke waktu melalui berbagai fora internasional. *Basle Committee* atau *Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices* yang berkedudukan di Basle, Swiss, mengeluarkan *Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering* pada tahun 1988. Secara umum *statement* menegaskan peran perbankan dan para pimpinan bank dalam mencegah dimanfaatkannya bank oleh para pelaku kejahatan. *Statement* juga menggarisbawahi kepercayaan masyarakat terhadap perbankan sangat berpengaruh terhadap stabilitas perbankan, dan kepercayaan tersebut dapat terkikis apabila masyarakat mengetahui bahwa suatu bank terlibat dalam kegiatan kejahatan.

Berkaitan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh *Basle Committee* ini, Bank Indonesia selaku otoritas perbankan telah mengeluarkan beberapa peraturan untuk mencegah perbankan digunakan sebagai sasaran dan sarana kejahatan antara lain melalui penerbitan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/50/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum, yang menetapkan bahwa sumber dana yang digunakan untuk pembelian saham bank dalam rangka kepemilikan dilarang berasal dari dan untuk tujuan *money laundering*. Selanjutnya dalam rangka identifikasi nasabah dan pelaporan transaksi keuangan mencurigakan, telah dikeluarkan Peraturan Bank Indonesia No. 3/10/PBI/2001 jo Peraturan Bank Indonesia No. 3/23/PBI/2001 tentang Prinsip Mengenal Nasabah atau Know Your Customer.¹³ Dalam kaitan ini pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah ini perlu diketengahkan pula bahwa otoritas lembaga keuangan lainnya yaitu Bapepam dan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan Departemen Keuangan telah mengeluarkan ketentuan serupa untuk industri yang berada di bawah kewenangan pengawasannya pada tahun bulan Januari tahun 2003 ini.

Upaya internasional lainnya yang cukup monumental adalah pada tahun 1989 yaitu pada saat negara-negara yang tergabung dalam G-7 countries¹⁴ menyepakati dibentuknya *the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*, sebagai suatu gugus tugas dengan tugas menyusun rekomendasi internasional untuk memerangi *money laundering*.¹⁵ 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

¹³ Bank Indonesia juga mengeluarkan banyak peraturan lain yaitu Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/271A/KEP/DIR tentang Perubahan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/191A/KEP/DIR tentang Pengeluaran atau Pemasukan Mata Uang Rupiah Dari Atau Ke Dalam Wilayah Republik Indonesia PBI No.2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum PBI No.1/6/PBI/1999 tentang Penugasan Direktur Kepatuhan (Compliance Director) dan Penerapan Standar Pelaksanaan Fungsi Audit Intern Bank Umum PBI No.1/9/PBI/1999 tentang Pemantauan Kegiatan Lalu Lintas Devisa Bank dan Lembaga Keuangan Non Bank beserta peraturan pelaksanaannya SE No.1/9/DSM tentang Pelaporan Kegiatan Lalu Lintas Devisa oleh Bank Surat Edaran Bank Indonesia No.2/10/DASP tentang Tata Usaha Penarikan Cek/Bilyet Giro Kosong PBI No.3/3/PBI/2001 tentang Pembatasan Transaksi Rupiah dan Pemberian Kredit Valas oleh Bank Peraturan Bank Indonesia No. 2/23/PBI/2000 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (Fit and Proper Test).

¹⁴ G-7 Countries terdiri dari negara-negara Amerika Serikat, Jerman, Italia, Jepang, Perancis, Inggris, dan Kanada.

¹⁵ Pada tahun 2001, pasca tragedi WTC, FATF memperluas misinya dalam mencegah dan memberantas pendanaan terorisme.

berjumlah 31 negara dan teritori, ditambah 2 organisasi regional.¹⁶ FATF melakukan kerjasama dengan beberapa badan dan organisasi internasional antara lain ADB (Asian Development Bank), IMF (International Monetary Fund), Interpol, IOSCO (International Organization of Securities Commissions), serta APG (Asia Pacific Group on Money Laundering), dan Council of Europe MONEYVAL. Adapun tiga fungsi utama dari FATF adalah:

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.

FATF pada tahun 1990 untuk pertama kalinya mengeluarkan *40 recommendations* sebagai suatu kerangka yang komprehensif untuk memerangi kejahatan money laundering. Sebagai reaksi dari tragedi WTC atau yang dikenal dengan peristiwa 11 September 2001, pada bulan Desember 2001 FATF mengeluarkan 8 Special Recommendations untuk memerangi pendanaan terorisme atau yang dikenal dengan counter terrorist financing. *40 + 8 recommendations* menetapkan prinsip-prinsip untuk 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 *40 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. FATF menegaskan bahwa, *40 + 8 recommendations* bukan merupakan himbuan 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.

Rekomendasi FATF secara garis besar mencakup kerangka umum rekomendasi; peran sistem hukum nasional, sistem hukum pidana dan penegakan hukum; peran sistem keuangan dalam memberantas tindak pidana pencucian uang; serta kerjasama internasional. Adapun materi yang termuat dalam rekomendasi FATF meliputi :

1. Ruang lingkup tindak pidana pencucian uang;
2. Langkah-langkah pendahuluan dan penyitaan;
3. Peraturan identifikasi dan penyimpanan catatan nasabah;
4. Prinsip kehati-hatian oleh lembaga keuangan;
5. Langkah-langkah untuk mengatasi masalah yang dihadapi negara yang tidak memiliki langkah anti pencucian uang atau langkah-langkah anti pencucian uang yang tidak memadai;
6. Langkah-langkah lain untuk menghindari pencucian uang;
7. Implementasi dan Peran otoritas dan instansi administratif lainnya;
8. Kerjasama administratif, tukar menukar informasi umum dan tukar menukar informasi transaksi keuangan mencurigakan;
9. Kerjasama penyitaan, mutual legal assistance dan ekstradisi;
10. Bentuk-bentuk kerjasama lainnya.

¹⁶ Anggota FATF yaitu Argentina, Australia, Austria, Belgia, Brazil, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hong Kong-China, Islandia, Irlandia, Italia, Jepang, Luksemburg, Meksiko, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Portugal, Singapura, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki, Inggris, Amerika, European Commission dan Gulf Cooperation Council

Sementara itu 8 *Special Recommendations* mencakup materi pengaturan sebagai berikut :

1. Ratifikasi dan implementasi *United Nations instruments*;
2. Kriminalisasi pendanaan terorisme, aksi terorisme dan organisasi terorisme; serta menjadikan terorisme sebagai *predicate offenses* dari *money laundering*;
3. Pembekuan/pemblokiran dan penyitaan assets teroris;
4. Pelaporan transaksi keuangan mencurigakan yang berkaitan dengan terorisme;
5. Kerjasama internasional;
6. *Alternative remittance systems*;
7. *Wire transfer*; dan
8. Organisasi Non-profit

Upaya Indonesia Memenuhi Standar Internasional

Sejak dimasukkannya Indonesia ke dalam NCCTs' list oleh FATF pada tahun 2001, kesadaran akan pentingnya memiliki rezim anti pencucian uang yang efektif sebagai suatu kebutuhan nasional mulai tumbuh sedikit demi sedikit. Namun demikian patut disayangkan bahwa kesadaran tersebut belum sepenuhnya ada pada setiap instansi yang terkait. Hal ini sedikit banyak disebabkan karena *issue money laundering* masih tergolong baru bagi banyak kalangan di Indonesia.

Sebagai tindak lanjut atas hasil *review* yang pertama tahun 2001, dapat dikatakan tidak terdapat langkah-langkah yang terkoordinasi dengan baik diantara instansi Pemerintah untuk merespons hasil *review* tersebut. Hal ini disebabkan karena hingga saat itu belum terdapat lembaga khusus yang menangani masalah pencucian uang (*focal point*), sementara instansi pemerintah terkait larut dalam kesibukan masing-masing pekerjaan.

Setelah menghadapi *review* pertama, Pemerintah pada waktu itu memang telah menyusun *implementation plan* yang memuat rincian kegiatan instansi terkait, namun ketiadaan lembaga khusus yang memfokuskan diri pada upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang menjadikan *implementation plan* tidak lebih dari sekedar formalitas belaka. Sementara, pelaksanaan *implementation plan* sangat memerlukan perhatian khusus dari para pimpinan instansi terkait karena menyangkut pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan kewenangan masing-masing instansi.

Upaya untuk memenuhi *40 recommendations* mulai dilakukan pada saat penyusunan Rancangan Undang-undang No. 15 Tahun 2002. Padatnya jadual DPR dan Pemerintah termasuk menumpuknya rancangan undang-undang yang harus dibahas menyebabkan penyusunan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang dilakukan secara cepat, sehingga Pemerintah dan DPR bersepakat menempuh "fast track" *approach* dalam pembahasannya. Untuk mendapatkan pemahaman mengenai rezim anti pencucian uang secara komprehensif dan gambaran *best practices* di negara lain, Pemerintah mendapat bantuan teknis tenaga asing (*technical assistance*) dari Pemerintah Australia, Jepang dan Amerika Serikat.¹⁷ Bantuan teknis tersebut pada waktu itu dirasakan sangat membantu terutama disebabkan terbatasnya waktu persiapan pembahasan RUU yang menyebabkan terbatasnya pula kesempatan untuk melakukan studi literatur maupun studi banding dengan rezim anti pencucian uang di negara lain.

Undang-undang No. 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang akhirnya disahkan pada tanggal 17 April 2002. Masyarakat dalam dan luar negeri menyambut baik dikeluarkannya undang-undang tersebut karena memiliki makna penting yang menandai kriminalisasi pencucian uang di Indonesia. Bagi industri keuangan yang berbentuk bank yang sebelumnya telah menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah atau KYC dengan Peraturan Bank

¹⁷ Bantuan teknis dilakukan melalui TAMF (Australia), JICA (Jepang) dan USAID/Elips Project (Amerika Serikat). Saat ini bantuan teknis dari negara asing diterima pula dari berbagai negara lain yaitu Perancis, Uni Eropah dan Asia Development Bank (ADB). Indonesia telah memiliki forum donor khusus money laundering yang secara rutin mengadakan pertemuan.

Indonesia (PBI) keluarnya undang-undang tersebut tidak terlalu mengejutkan karena bank-bank telah melakukan beberapa aspek dari kebijakan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Namun Undang-undang No. 15 Tahun 2002 mendapat komentar dari berbagai pihak karena dinilai mengandung beberapa kelemahan.

Beberapa kelemahan yang terdapat dalam Undang-undang No. 15 Tahun 2002 antara lain sebagai berikut :

1. Batasan (*threshold*) Rp 500 juta pada definisi hasil kejahatan (Pasal 2). Penetapan jumlah batasan ini merupakan kesalahan fatal karena mengakibatkan hasil kejahatan di bawah Rp 500 juta tidak dapat dituntut dengan Undang-undang ini. Di banyak negara, batasan *proceeds of crime* tidak dikaitkan dengan batasan jumlah (*threshold*).
2. Terbatasnya jumlah *predicate offenses* dan tidak dimasukkannya perjudian ke dalam daftar *predicate offenses*. Dalam kaitan ini *40 recommendations* menyatakan bahwa setiap negara dapat mempertimbangkan *serious offense* untuk dimasukkan ke dalam kategori *predicate offense*. Pasal 2 Undang-undang hanya memuat 15 jenis tindak pidana;
3. Penyampaian laporan transaksi keuangan mencurigakan oleh penyedia jasa keuangan kepada PPATK selama 14 hari sejak transaksi diketahui dinilai terlalu lama sehingga memungkinkan transaksi keuangan mencurigakan dipindahkan/ditransfer atau ditarik.
4. Belum terdapat larangan bagi penyedia jasa keuangan untuk memberitahukan bahwa laporan transaksi keuangan mencurigakan sedang disusun atau telah dilaporkan ke PPATK (*anti tipping-off provision*);
5. Perubahan definisi transaksi keuangan mencurigakan dengan menambahkan elemen “termasuk menggunakan harta kekayaan hasil kejahatan”, sehingga transaksi keuangan mencurigakan memuat tiga elemen yaitu transaksi yang menyimpang dari profil dan karakteristik nasabah; transaksi yang dilakukan dengan maksud untuk menghindari pelaporan; dan transaksi yang menggunakan hasil kejahatan.
6. Kerjasama internasional belum diatur secara rinci, padahal rekomendasi FATF memuat tidak kurang dari delapan rekomendasi baik dalam kerangka penyitaan, *mutual assistance* dan ekstradisi.

Materi-materi yang menjadi kelemahan Undang-undang No. 15 Tahun 2002 di atas telah dimasukkan ke dalam Undang -undang No. 25 Tahun 2003 yaitu antara lain batasan (*threshold*) Rp 500 juta pada definisi hasil kejahatan dihapuskan; *predicate offenses* ditambah dengan menambahkan jenis pidana berat lainnya sehingga jumlahnya menjadi 24 jenis tindak pidana ditambah dengan *open ended clause* yang menampung pidana berat lainnya yang ancaman pidananya 4 tahun atau lebih; penyampaian transaksi keuangan mencurigakan dari penyedia jasa keuangan menjadi 3 hari. Amandemen Undang-undang No. 15 Tahun 2002 bahkan mengatur pula beberapa hal baru yaitu :

1. Pembentukan Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Pasal 29B). Undang-undang menetapkan bahwa Kepala PPATK dapat mengusulkan kepada Presiden untuk pembentukan Komite Nasional dimaksud. Komite Nasional akan memfokuskan diri pada perumusan kebijakan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Komite Nasional atau *National Coordination Committee* dikenal di beberapa negara seperti Filipina, Malaysia dan Australia.
2. PPATK dapat melaksanakan konvensi internasional dan rekomendasi internasional yang berkaitan dengan tindak pidana pencucian uang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 44B). Ketentuan ini memberi kewenangan PPATK untuk melaksanakan setiap konvensi dan rekomendasi organisasi/lembaga internasional yang berkaitan dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.

Dengan selesainya proses amandemen dapat dikatakan bahwa proses penyusunan kerangka hukum yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan domestik dan standar internasional telah selesai dilakukan. FATF dalam *plenary meeting* yang diadakan pada tanggal 1-3 Oktober 2003 di Stockholm, Swedia menyatakan gembira atas hasil amandemen yang dicapai oleh Indonesia yang telah sesuai dengan standar internasional yang ada. Pengaturan secara lebih rinci kerjasama internasional melalui bantuan hukum timbal balik dalam dua pasal yang mengatur teknis kerjasama mendapat respons positif negara-negara FATF. Mereka beranggapan bahwa hal tersebut menjadi bukti keinginan Indonesia untuk secara terbuka menjalin kerjasama dengan negara lain dalam memerangi tindak pidana pencucian uang.

FATF dalam laporan pelaksanaan *plenary session* menyatakan bahwa Indonesia mencatat kemajuan berarti dalam penanganan anti pencucian uang. Ancaman untuk diberikan additional *counter measures* yang sebelumnya sempat terdengar, tidak jadi diberikan kepada Indonesia.

Penutup

Amandemen Undang-undang No. 15 Tahun 2003 yang telah disahkan menjadi Undang-undang No. 25 Tahun 2003 pada tanggal 13 Oktober 2003 telah menghapuskan beberapa kelemahan yang ada dalam Undang-undang No. 15 tahun 2002 telah diuraikan di atas. Undang-undang No. 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 25 Tahun 2003 telah memenuhi harapan masyarakat dalam dan luar negeri. Saat ini PPATK tengah melakukan koordinasi dalam rangka penyusunan *implementation plan* sebagaimana direkomendasikan dalam FATF plenary meeting. Setelah *implementation plan* tersusun, selanjutnya sangat tergantung dari *proses law enforcement* atas undang-undang yang ada. Kalau hal ini dapat berjalan dengan baik, bukan mustahil Indonesia akan keluar dari NCCTs' list dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Makalah disampaikan dalam Seminar yang diadakan oleh Lembaga Kajian Keilmuan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada tanggal 10 November 2003, di Kampus UI Depok.

Daftar Pustaka

Guideline, Asia Development Bank.

Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The World Bank and International Monetary Fund, 2003.

Republik Indonesia, Undang-undang No. 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 25 Tahun 2003.

www.apgml.org

www.fatf-gafi.org