

URGENSI UNDANG-UNDANG NO. 15 TAHUN 2002 TENTANG TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NO. 25 TAHUN 2003

Oleh: Dr. Yunus Husein

Pengertian Pencucian Uang

Secara populer dapat dijelaskan bahwa aktivitas pencucian uang merupakan suatu perbuatan memindahkan, menggunakan atau melakukan perbuatan lainnya atas hasil dari suatu tindak pidana yang kerap dilakukan oleh *criminal organization*, maupun individu yang melakukan tindakan korupsi, penyuapan, perdagangan narkoba, kejahatan kehumanan, kejahatan lingkungan hidup dan tindak pidana lainnya dengan maksud menyembunyikan, menyamarkan atau mengaburkan asal-usul uang yang berasal dari hasil tindak pidana. Perbuatan menyamarkan, menyembunyikan atau mengaburkan tersebut dilakukan agar hasil kejahatan hasil kejahatan (*proceeds of crime*) yang diperoleh dianggap seolah-olah sebagai uang yang sah tanpa terdeteksi bahwa harta kekayaan tersebut berasal dari kegiatan yang ilegal. Adapun yang melatarbelakangi para pelaku pencucian uang melakukan aksinya adalah dengan maksud memindahkan atau menjauhkan para pelaku itu dari kejahatan yang menghasilkan *proceeds of crime*, memisahkan *proceeds of crime* dari kejahatan yang dilakukan, menikmati hasil kejahatan tanpa adanya kecurigaan dari aparat yang berwenang kepada pelakunya, serta melakukan reinvestasi hasil kejahatan untuk mengembangkan aksi kejahatan selanjutnya atau ke dalam mencampurnya dengan bisnis yang sah. Merupakan contoh sederhana dari pengertian ini adalah apabila seseorang melakukan korupsi sebesar Rp 300 Juta, kemudian koruptor ini melakukan transfer kepada beberapa rekening atas nama istri, tiga orang sepupunya, dua anaknya, tiga keponakan dan seorang supirnya untuk kemudian dana hasil transfer tersebut ditransfer kembali ke sebuah rekening atas nama sahabat dekatnya seorang pengusaha. Transfer tersebut dibuat seolah-olah merupakan pelunasan utang piutang antara keduanya. Oleh sahabatnya kemudian dana hasil transfer dibelikan sebidang tanah di bilangan Yogyakarta untuk dan atas nama si koruptor tadi. Rangkaian tindakan tadi termasuk tindak pidana pencucian uang karena berusaha menyembunyikan dan mengaburkan hasil korupsi melalui transaksi yang berbelit-belit.

Terdapat beberapa pengertian *money laundering* sebagai berikut :

Black's Law Dictionary mengartikan *money laundering* sebagai:

"Term used to describe investment or other transfer of money flowing from racketeering, drug transaction, and other illegal sources into legitimate channels so that its original source cannot be traced"

Konvensi PBB Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan Illegal Narkoba, Obat-obatan Berbahaya dan Psicotropika Tahun 1988 (*The United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotics, Drugs and Psychotropic Substances of 1988*) mengartikan *money laundering* sebagai :

"The concealment 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 nature 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 merupakan konvensi yang pertama kali mendefinisikan *money laundering*¹, sehingga dianggap sebagai tonggak berdirinya rezim hukum internasional

¹ Pemerintah telah meratifikasi United Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance 1988 dengan mengeluarkan Undang-undang No. 7 Tahun 1997. Konvensi tersebut secara tegas meminta setiap negara untuk menyatakan hasil perdagangan gelap narkoba dan psicotropika sebagai kejahatan *money laundering*, dan meminta setiap negara untuk membekukan serta menyitanya. Pemerintah juga telah mengantisipasi masalah *money laundering* dalam Pasal 610 dan 611 RUU KUHP. Namun sayang, pembahasan RUU KUHP belum menunjukkan titik terang.

pencucian uang. Dalam konteks pencucian uang, cakupan konvensi PBB tersebut belum memadai karena hanya mengatur pencucian uang yang berasal dari kejahatan perdagangan narkoba dan obat-obatan terlarang sedangkan tindak pidana yang dapat menjadi pemicu terjadinya pencucian uang sangat banyak antara lain mencakup korupsi, penyuapan, penyelundupan, kejahatan di bidang perbankan, narkoba, dan psikotropika.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa aktivitas pencucian uang secara umum merupakan suatu cara menyembunyikan atau mengaburkan atau menyamarkan asal-usul sebenarnya hasil dari suatu tindak pidana yang kerap dilakukan oleh *organized crime*, maupun individu yang melakukan tindak korupsi, perdagangan narkoba dan kejahatan lainnya. Melalui tindakan yang melanggar hukum ini, pendapatan atau harta kekayaan yang didapat dari hasil kejahatan diubah menjadi dana yang seolah-olah berasal dari sumber yang sah atau legal. Modus tindak pidana seperti ini dari waktu ke waktu semakin kompleks dengan menggunakan teknologi dan rekayasa keuangan yang cukup *complicated*.²

Perkembangan dan Pola Tindak Pidana Pencucian Uang

Dalam perkembangan selanjutnya, pengertian tindak pidana pencucian uang diperluas tidak hanya kepada para pelaku langsung, tetapi juga mencakup pihak-pihak yang membantu terjadinya kejahatan pencucian uang. Masuk dalam kategori ini misalnya seseorang yang membantu orang lain untuk menyembunyikan sebuah rumah yang diketahuinya atau patut diketahuinya dibeli dengan menggunakan uang hasil korupsi. Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang Pasal 3 ayat (2) bahkan memasukkan unsur percobaan, pembantuan, atau permufakatan melakukan tindak pidana pencucian uang sebagai tindak pidana yang diancam pidana penjara dan pidana denda.

Tindak pidana pencucian uang paling dominan dilakukan dengan menggunakan sistem keuangan. Perbankan merupakan *channel* yang paling menarik digunakan dalam kejahatan pencucian uang mengingat perbankan merupakan lembaga keuangan yang paling banyak menawarkan instrumen keuangan³. Pemanfaatan bank dalam kejahatan pencucian uang dapat berupa⁴:

- a. menyimpan uang hasil tindak pidana dengan nama palsu (*false identification*);
- b. menyimpan uang di bank dalam bentuk deposito/tabungan/rekening/ giro dalam beberapa rekening sehingga menghindari kecurigaan;
- c. menukar pecahan uang hasil kejahatan dengan pecahan lainnya yang lebih besar atau kecil;
- d. bank yang bersangkutan dapat diminta untuk memberikan kredit kepada nasabah pemilik simpanan dengan jaminan uang yang disimpan pada bank yang bersangkutan;
- e. menggunakan fasilitas transfer atau EFT (*Electronic Fund Transfer*) dengan teknologi *swift*,

² Menurut FATF modus money laundering yang melibatkan lembaga keuangan dominannya menggunakan "jasa" teknologi wire transfer. "Dukungan" teknologi ini menyebabkan money laundering menjadi "bisnis" ketiga terbesar setelah minyak bumi, dan foreign exchange. FATF merupakan gugus tugas yang dibentuk oleh negara-negara OECD pada tahun 1989 di Paris. Gugus tugas ini kemudian mengeluarkan empat puluh rekomendasi di bidang pencegahan pencucian uang dan delapan rekomendasi khusus pencegahan pendanaan terorisme. FATF mengemukakan bahwa rekomendasi yang disusun merupakan kewajiban bagi setiap anggota FATF dan negara-negara lain dalam membangun rezim anti pencucian uang. Hingga saat ini FATF memiliki 33 anggota yang terdiri atas 31 negara dan 2 organisasi internasional.

³ Basle Committee mengeluarkan "Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering" pada bulan Desember 1988. Beberapa bank komersial terkemuka di beberapa negara maju juga mengeluarkan Wolfsberg Principle yang berisi semacam guideline bagi perbankan dalam mencegah bank dimanfaatkan oleh kejahatan money laundering

⁴ Lihat Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No. 3/29/DPNP tahun 2001 dan Keputusan Kepala PPAK No. 2/4/Kep.PPAK/2003 dan Pedoman Identifikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan yang dikeluarkan oleh PPAK.

- f. melakukan transaksi ekspor impor fiktif dengan menggunakan sarana L/C dengan memalsukan dokumen-dokumen yang dilakukan bekerja sama dengan oknum pejabat terkait; dan
- g. pendirian/pemanfaatan bank gelap.

Pesatnya kemajuan teknologi dan arus globalisasi di sektor perbankan dan lembaga keuangan lainnya seperti perusahaan sekuritas, asuransi, perusahaan pembiayaan membuat industri keuangan ini menjadi lahan yang empuk bagi para pelaku kejahatan pencucian uang⁵. Pelaku kejahatan dapat memanfaatkan bank untuk kegiatan pencucian uang karena jasa dan produk perbankan memungkinkan terjadinya lalu lintas atau perpindahan dana dari satu bank ke bank atau lembaga keuangan lainnya sehingga asal usul uang tersebut sulit dilacak oleh aparat penegak hukum. Bahkan melalui sistem perbankan pelaku dalam waktu yang sangat cepat dapat memindahkan dana hasil kejahatan melampaui batas yurisdiksi negara, sehingga pelacakannya akan bertambah sulit apalagi kalau dana tersebut masuk ke dalam sistem perbankan yang negaranya menerapkan ketentuan rahasia bank yang sangat ketat. Dalam kaitan ini sangat beralasan apabila Indonesia merupakan sasaran empuk para pelaku pencucian uang mengingat sistem perbankan di negara kita memegang 93% pangsa pasar sistem keuangan⁶. Alasan tersebut didukung pula dengan kenyataan masih lemahnya penegakan hukum.

Seperti disebutkan di atas perlu dicermati pula bahwa lembaga keuangan non-bank (*non-bank financial institution*) juga merupakan target yang tak kalah menarik bagi para pelaku pencucian uang. Kenyataan menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir para pelaku pencucian uang telah membuat langkah terobosan dengan mempergunakan lembaga keuangan non bank sebagai sarana pencucian uang. Sayangnya hingga saat ini para pelaku bisnis lembaga keuangan non-bank masih belum menyadari sepenuhnya potensi ancaman ini sehingga lalu-lintas dana hasil kejahatan di sektor ini masih belum dapat diungkap lebih luas.

Placement, merupakan metode yang paling banyak digunakan oleh para pelaku dalam hubungan dengan lembaga keuangan non bank. Perusahaan asuransi misalnya dapat dimanfaatkan melalui pembelian asuransi jiwa yang merupakan suatu tahapan melakukan *placement* dan sekaligus memuat unsur *layering* dan *integration*. Pengiriman uang melalui perusahaan pengiriman uang (*money remittance system*), *placement* pada lembaga pembiayaan dan *venture capital* serta pelunasan pinjaman pada perusahaan sewa guna usaha (*leasing*) merupakan modus-modus yang dapat digunakan oleh para pelaku pencucian uang dengan menggunakan *non-bank financial institution*.

Secara sederhana, proses pencucian uang dapat dikelompokkan pada tiga kegiatan, yakni *placement*, *layering* dan *integration*.⁷

Placement merupakan fase menempatkan uang yang dihasilkan dari suatu aktivitas kejahatan misalnya dengan pemecahan sejumlah besar uang tunai menjadi jumlah kecil yang tidak mencolok untuk ditempatkan dalam sistem keuangan baik dengan menggunakan rekening simpanan bank, atau dipergunakan untuk membeli sejumlah instrumen keuangan (*cheques*, *money orders*) yang akan ditagihkan dan selanjutnya didepositokan di rekening bank yang berada di lokasi lain. *Placement* dapat pula dilakukan dengan pergerakan fisik dari uang tunai, baik melalui penyelundupan uang tunai dari suatu negara ke negara lain, dan menggabungkan antara uang tunai yang berasal dari kejahatan dengan uang yang diperoleh dari hasil bisnis yang sah. Proses *placement* ini merupakan titik paling lemah dari perbuatan pencucian uang.

Layering, diartikan sebagai memisahkan hasil tindak pidana dari sumbernya yaitu aktivitas kejahatan yang terkait melalui beberapa tahapan transaksi keuangan. Dalam hal ini terdapat proses pemindahan dana dari beberapa rekening atau lokasi tertentu sebagai hasil *placement* ke tempat lainnya melalui serangkaian transaksi yang kompleks yang didesain untuk

⁵ FATF secara berkala setiap tahun mengeluarkan annual report yang memuat perkembangan typology atau modus operandi money laundering. FATF juga menaruh perhatian pada modus money laundering di bidang asuransi, sekuritas dan perusahaan pembiayaan.

⁶ Bank Indonesia, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, "Catatan Intern", (tidak diterbitkan).

⁷ Lihat Penjelasan Undang-undang No. 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 25 Tahun 2003

menyamarkan/menyembunyikan sumber uang “haram” tersebut. *Layering* dapat pula dilakukan melalui pembukaan sebanyak mungkin ke rekening-rekening perusahaan-perusahaan fiktif (*shell company*) dengan memanfaatkan ketentuan rahasia bank.

Integration, yaitu upaya untuk menetapkan suatu landasan sebagai suatu '*legitimate explanation*' bagi hasil kejahatan. Disini uang yang 'dicuci' melalui *placement* maupun *layering* dialihkan ke dalam kegiatan-kegiatan resmi sehingga tampak tidak berhubungan sama sekali dengan aktivitas kejahatan sebelumnya yang menjadi sumber dari uang yang di-*laundry*. Pada tahap ini uang yang telah dicuci dimasukkan kembali ke dalam sirkulasi dengan bentuk yang sejalan dengan aturan hukum. Proses *integration* ini terjadi apabila proses *layering* berhasil dengan baik.

Dalam Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang pengertian tindak pidana pencucian uang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6. Pasal 3 menyebutkan, bahwa barang siapa yang dengan sengaja menempatkan, mentransfer, membayarkan atau membelanjakan, menghibahkan atau menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan, atau perbuatan lainnya atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil kejahatan dengan maksud menyembunyikan asal-usul harta kekayaan, dipidana karena tindak pidana pencucian uang dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama 15 tahun dan denda paling sedikit Rp 5 miliar dan paling banyak Rp 15 miliar. Sementara itu Pasal 6 Undang-undang yang sama mengatur, bahwa setiap orang yang menerima atau menguasai: penempatan, pentransferan, pembayaran, hibah, sumbangan, penitipan dan penukaran harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana, dipidana dengan dengan hukuman yang sama seperti diatur dalam Pasal 3.

Yang selalu menjadi pertanyaan banyak pihak terutama penegak hukum adalah apakah *predicate crime* perlu dibuktikan terlebih dahulu sebelum dapat dilakukannya penyidikan tindak pidana pencucian uang. Dalam kaitan ini perlu dipahami bahwa *money laundering* merupakan *independent crime*, kejahatan yang berdiri sendiri. Ia memang merupakan kejahatan yang lahir dari kejahatan asalnya, misalnya korupsi, namun rezim anti pencucian uang di seluruh negara menempatkan *money laundering* sebagai suatu kejahatan yang tidak tergantung dari kejahatan asalnya dalam hal akan dilakukannya proses penyidikan *money laundering*.

Memang sering menjadi pertanyaan juga, bagaimana apabila *predicate crime*-nya atau tindak pidana korupsinya tidak terbukti. Apakah hal itu akan mempengaruhi proses hukum atas tindak pidana pencucian uang ? Dalam kaitan ini, kembali kepada pemahaman bahwa tindak pidana pencucian uang merupakan tindak pidana yang berdiri sendiri maka hal tersebut tidak akan menghalangi proses hukum atas tindak pidana pencucian uang. Prof. Barda Nawawi Arief dan Prof. Mardjono Reksodiputro mencontohkan Pasal 480 KUHP tentang pidana penadahan sebagai analogi dari tindak pidana pencucian uang. Dalam hal tindak penadahan terjadi maka proses hukum atas tindak pidana penadahan tidak perlu menunggu putusan hukum yang berkekuatan tetap (*inkracht*) dari perkara pencuriannya. Penjelasan Pasal 3 Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang menegaskan bahwa terhadap harta kekayaan yang diduga merupakan hasil tindak pidana tidak perlu dibuktikan terlebih dahulu tindak pidana asalnya, untuk dapat dimulainya pemeriksaan tindak pidana pencucian uang.

Penerapan Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia

Meskipun upaya memasukkan pengaturan mengenai anti pencucian uang telah dilakukan pada saat penyusunan RUU KUHP pada tahun 1981, namun upaya pencegahan dan pemberantasan pencucian uang secara formal dimulai dengan dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia tentang Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer*) pada tahun 2001.⁸ Ketiadaan undang-undang yang khusus mengatur masalah anti pencucian uang telah mengakibatkan dimasukkannya Indonesia ke dalam daftar negara yang tidak kooperatif atau Non-Cooperatif Countries and Territories (NCCTs) sejak tahun 2001 itu pula.⁹

⁸ PBI No. 3/10/PBI/2001 Tentang Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer*)

⁹ Ada empat alasan dimasukkannya Indonesia ke dalam NCCTs pertama kali oleh FATF yaitu belum adanya peraturan perundang-undangan yang menyatakan pencucian uang sebagai tindak pidana, *loopholes* dalam pengaturan lembaga keuangan terutama lembaga keuangan non-bank, terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki, serta minimnya kerjasama internasional dalam upaya memerangi kejahatan pencucian uang.

Keberadaan Indonesia di dalam daftar NCCTs hingga saat ini sudah tentu membawa dampak negatif tersendiri secara ekonomis maupun politis. *Pertama*, secara ekonomis, masuk ke dalam daftar NCCTs mengakibatkan mahal biaya yang ditanggung oleh industri keuangan dalam negeri dalam melakukan transaksi dengan mitranya di luar negeri. Dalam suatu pertemuan Forum Komunikasi Direktur Kepatuhan Perbankan (FKDKP), persoalan tingginya *risk premium* ini pernah disampaikan secara langsung kepada saya. Tingginya biaya ini sudah tentu menjadi beban tambahan bagi perekonomian yang pada gilirannya mengurangi *competitiveness* dari produk-produk Indonesia di luar negeri. *Kedua*, secara politis, masuknya Indonesia ke dalam NCCTs dapat mengganggu pergaulan Indonesia di kancah internasional karena *image* negatif sebagai negara yang sistem hukum dan sistem keuangannya terkontaminasi oleh masalah *money laundering* yang berasal dari bermacam kejahatan termasuk korupsi.

Berbagai upaya diambil oleh Pemerintah dengan maksud untuk membangun rezim anti pencucian uang yang efektif yaitu diundangkannya Undang-Undang No.15 Tahun 2002 yang secara tegas menyatakan kriminalisasi pencucian uang dan mendirikan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) untuk melaksanakan undang-undang tersebut. PPATK, yang dalam bahasa generiknya adalah *Financial Intelligence Unit (FIU)*, adalah suatu badan pemerintah yang bertanggung jawab kepada Presiden yang independen dalam menjalankan tugasnya. Akan tetapi, Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tersebut dinilai oleh Financial Action Taks Force (FATF) on Money Laundering masih memiliki banyak kelemahan karena belum sepenuhnya mengadopsi 40 Rekomendasi dan 8 Rekomendasi Khusus yang mereka keluarkan.¹⁰

Undang-undang tersebut kemudian disempurnakan dengan diundangkannya Undang-Undang No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan Undang-undang No.15 Tahun 2002 pada tanggal 13 Oktober 2003¹¹. Pokok-pokok perubahan dan penyempurnaan undang-undang itu meliputi: *pertama*, penegasan pengertian pencucian uang, mengubah pendekatan dalam penetapan tindak pidana asal (*predicate crime*) dari sistem tertutup menjadi sistem terbuka. *Kedua*, memperluas cakupan tindak pidana pencucian uang. *Ketiga*, lebih mengefektifkan pelaksanaan tugas PPATK. *Keempat*, memperkuat kerahasiaan data. *Kelima*, memperluas bentuk kerjasama internasional dan terakhir keluwesan dalam menyesuaikan diri dengan perkembangan internasional dalam penanganan pencucian uang. Proses pembangunan rezim anti pencucian uang yang efektif dimulai dengan beroperasinya PPATK secara penuh pada 17 Oktober 2003.

FATF memuji langkah Indonesia menyelesaikan amandemen Undang-undang tersebut. Dengan hasil amandemen tersebut maka insentif Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang *dalam* mendukung upaya memerangi tindak pidana korupsi antara lain :

1. *Luasnya cakupan penyedia jasa keuangan (PJK) yang wajib melaporkan transaksi keuangan mencurigakan kepada PPATK.* Cakupan penyedia jasa keuangan bank dan lembaga keuangan non-bank seperti perusahaan asuransi, perusahaan pembiayaan, dan perusahaan yang bergerak di pasar modal. Kantor pos, usaha jasa pengiriman uang (*money remittance*) termasuk pula di dalam pengertian PJK. Cakupan ini dapat dikembangkan pula ke sektor lain di luar jasa keuangan seperti *dealer* mobil mewah, profesi akuntan, notaris, *lawyer*, toko permata, barang antik dsb seperti telah dilakukan di beberapa negara.
2. *Profiling nasabah dan pemantauan transaksi.* Kewajiban PJK untuk melakukan *profiling* terhadap nasabah dan monitoring atas transaksi yang dilakukan, pengkinian data nasabah, menetapkan pedoman penerimaan nasabah, sistem IT yang mendukung pendeteksian transaksi keuangan nasabah serta membentuk unit khusus pengenalan nasabah.

¹⁰ Rekomendasi ini merupakan *standard* yang dikeluarkan oleh FATF dan wajib dipakai oleh masing-masing negara dan diterapkan secara internasional dengan konsisten. Rekomendasi dikeluarkan pertama kali pada tahun 1990, kemudian direvisi tahun 1996. Dalam sidang terakhir FATF bulan Juni 2003 lalu di Brussel, FATF mengeluarkan revisi atas Forty Recommendations. Sedangkan FATF Special Recommendation berkaitan dengan pencegahan pendanaan terorisme yang dikeluarkan pada tahun 2001 menyusul tragedi menara kembar WTC pada bulan September 2001 di Amerika Serikat.

¹¹DPR dan Pemerintah menyepakati digunakannya pendekatan "*fast track approach*" untuk menyelesaikan RUU Tentang Perubahan UU No. 15 Tahun 2002. Hal ini dilakukan mengingat padatnya jadwal pembahasan RUU di DPR dan sebagai persiapan menghadapi *face to face meeting* dengan FATF.

3. *Eliminasi ketentuan rahasia bank dan transaksi keuangan lainnya.* Pengeliminasian ketentuan rahasia bank dan rahasia transaksi keuangan lainnya yang sangat memungkinkan aparat penegak hukum mengetahui data keuangan nasabah. Dalam kaitan ini, aparat penegak hukum tidak perlu meminta izin Gubernur Bank Indonesia dan otoritas terkait untuk mendapatkan data keuangan yang dicari.
4. *Prinsip pembuktian terbalik.* Prinsip pembuktian terbalik secara substantif dan mutlak yang artinya tersangka atau terdakwa harus membuktikan harta kekayaannya bukan merupakan hasil kejahatan di muka persidangan. Prinsip pembuktian terbalik pada Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang bahkan lebih menonjol dibandingkan prinsip sejenis pada Undang-undang Tentang Tindak Pidana Korupsi dimana pada Undang-undang korupsi ini beban pembuktian juga masih berada pada jaksa sebagai penuntut umum.
5. *Penyamaan pidana.* Percobaan, pembantuan, atau permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana pencucian uang dipidana dengan pidana yang sama dengan pelaku.
6. *Pengenaan pidana denda terhadap korporasi.* Korporasi termasuk pengurusnya dapat dipidana apabila terbukti ikut melakukan tindak pidana.
7. *Anti-Tipping off.* Pengaturan mengenai larangan membocorkan informasi mengenai transaksi keuangan mencurigakan yang sedang disusun atau telah dilaporkan kepada PPATK (*anti-tipping-off provision*).
8. *Perampasan harta kekayaan.* Perampasan harta kekayaan oleh negara atas harta kekayaan terdakwa yang meninggal dunia yang perkaranya belum diputus.

Untuk memperkuat rezim anti pencucian uang di Indonesia, upaya yang harus dilakukan adalah memperkuat empat pilar rezim. *Pertama*, hukum dan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, sistem teknologi informasi dan sumber daya manusia. *Ketiga*, analisis dan kepatuhan. *Keempat*, kerjasama dalam negeri dan internasional.

Penguatan pilar pertama dimaksudkan agar tersedianya kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan yang kuat yaitu yang dapat menciptakan ketegasan dan kejelasan tentang rezim anti pencucian uang sehingga mempermudah proses penegakannya. Pilar kedua terutama bertujuan untuk menyediakan sarana informasi dan komunikasi global yang terintegrasi dan terjamin keamanannya, serta menciptakan sumber daya manusia yang tangguh, terampil dan memiliki moral yang tinggi yang pada gilirannya dapat mengefektifkan dan mengefisienkan rezim anti pencucian uang. Pilar ketiga untuk membangun suatu kondisi yang dapat mendorong PJK dan instansi lain memahami peranan dan kewajibannya dalam rezim anti pencucian uang khususnya dalam kewajiban penyampaian laporan sebagai sumber data analisis oleh PPATK. Dari hasil analisis laporan-laporan tersebut diharapkan mampu menghasilkan suatu kesimpulan yang memiliki kualitas sehingga dapat membantu penegak hukum secara optimal dalam penegakan hukumnya. Pilar keempat ditujukan untuk mempererat kerja sama antar instansi domestik dan kerjasama internasional sehingga akan dapat diciptakan koordinasi lintas sektoral secara efektif dan efisien. Disamping itu kerjasama dengan sesama FIU untuk dapat mempercepat terjadinya tukar menukar informasi tanpa perlu mengorbankan aspek kerahasiaan.

Peran PPATK

Dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang mutlak dibutuhkan akses atas informasi keuangan untuk dapat dilakukannya investigasi keuangan. Tujuan utama investigasi keuangan adalah mengidentifikasi dan melacak pergerakan dana dengan maksud mengungkapkan jejak yang ditinggalkan para pelaku kejahatan. Dalam kaitan ini FIU memainkan peranan penting sebagai lembaga yang bertugas mengumpulkan dan menganalisis informasi keuangan. Untuk menganalisis informasi keuangan tentunya dibutuhkan keahlian khusus di bidang akunting, ekonomi dan keuangan, bisnis, hukum dan penguasaan teknologi sistem informasi. Pendirian FIU yang bertugas menerima dan menganalisis informasi keuangan dari penyedia jasa keuangan harus dilihat dari latar belakang fenomena semakin meningkatnya kebutuhan akan pentingnya keahlian khusus tersebut. Untuk alasan itulah, Undang-undang

Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang mengamanatkan pembentukan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

Tidak ada aturan baku yang mengatur bentuk dan peranan yang harus dijalankan oleh suatu FIU. Rekomendasi yang diterbitkan oleh *Caribbean Drug Money Laundering Conference* misalnya hanya mensyaratkan tentang perlunya suatu badan khusus yang bertanggung jawab melakukan tindakan penyidikan, penuntutan dan penyitaan. Sedangkan Rekomendasi FATF hanya menyebutkan perlunya *competent authorities* yang bertugas menerima laporan dari penyedia jasa keuangan. Sedangkan *European Money Laundering Directive* menyebut badan yang berwenang memerangi pencucian uang dan mewajibkan anggota Uni Eropa untuk menjamin bahwa badan tersebut memiliki kewenangan meminta laporan dari penyedia jasa keuangan. *United Nations Convention Against Corruption (2003)* memerintahkan agar setiap negara anggota mendirikan FIU yang secara nasional berfungsi sebagai *centre for collection, analysis and dissemination* informasi tentang dugaan pencucian uang.

The Egmont Group (TEG), suatu kelompok kumpulan FIU¹², memberikan suatu definisi umum tentang FIU yaitu: "A central national agency responsible for receiving (and as permitted, requesting), analyzing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information: (1) concerning suspected proceeds from crime, or (ii) required by national legislation or regulation, in order to counter money laundering.

Definisi di atas berisikan tiga fungsi dasar yang dimiliki oleh semua jenis FIU. Fungsi pertama adalah sebagai *repository* artinya unit ini adalah pusat informasi tentang *money laundering*. FIU tidak saja menerima informasi tentang transaksi keuangan akan tetapi FIU juga dapat mengontrol informasi. Fungsi kedua adalah fungsi *analysis*. Dalam memproses informasi yang diterimanya FIU kemudian memberikan *added value* terhadap informasi tersebut. Se jauh mana kinerja fungsinya ini dapat diwujudkan tentunya tergantung pada sumber informasi yang dapat diakses oleh FIU. Dalam memproses informasi FIU berwenang memutuskan apakah suatu informasi bernilai untuk ditindaklanjuti kepada penyidik atau penuntut umum. Fungsi terakhir FIU adalah sebagai *clearing house*. Dalam kapasitas ini FIU memfasilitasi pertukaran informasi tentang transaksi keuangan tidak lazim (*unusual transaction*) atau transaksi keuangan mencurigakan (*suspicious transaction*). Pertukaran informasi ini dapat terkait dengan informasi dalam segala bentuk (individual atau umum) dan dapat berlangsung dengan berbagai mitra kerja di dalam maupun di luar negeri.

Tugas pokok *financial intelligence unit* secara garis besar menurut identifikasi yang dilakukan oleh Egmont Group adalah sebagai berikut :

- a. menerima laporan *suspicious transaction reports* dan *currency transaction reports* dari pihak pelapor;
- b. melakukan analisis atas laporan yang diterima dari pihak pelapor. Dalam kaitan tugas ini *financial intelligence unit* mengeluarkan pedoman untuk mengidentifikasi transaksi yang wajib dilaporkan; dan
- c. meneruskan hasil analisis laporan kepada pihak yang berwenang.

Sementara itu, untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsinya *financial intelligence unit* setidaknya memiliki kewenangan :

- a. memperoleh dokumen dan informasi tambahan untuk mendukung analisis yang dilakukan;

¹² Egmont group adalah kelompok kerjasama informal internasional dalam rangka mencegah dan memberantas pencucian uang. Nama Egmont Group diambil dari nama "Egmont Arenberg Palace" di Brussel yang dipakai sebagai tempat pertemuan pada waktu grup ini didirikan tahun 1995. Sekarang Egmont beranggotakan 94 negara. Indonesia merupakan negara anggota baru Egmont Group. Egmont memfokuskan diri pada peningkatan kerjasama FIU dan peningkatan capacity building personel FIU.

- b. memiliki akses yang memadai terhadap setiap orang atau lembaga yang menyediakan informasi keuangan, penyelenggara administrasi yang terkait dengan transaksi keuangan dan aparat penegak hukum;
- c. memiliki kewenangan untuk menetapkan sanksi terhadap pihak pelapor yang tidak mematuhi kewajiban pelaporan;
- d. memiliki kewenangan untuk menyampaikan informasi keuangan dan informasi intelijen kepada lembaga yang berwenang di dalam negeri untuk kepentingan penyelidikan dugaan tindak pidana pencucian uang;
- e. melakukan pertukaran informasi mengenai informasi keuangan dan informasi intelijen dengan lembaga sejenis di luar negeri; serta
- f. menjamin bahwa pertukaran informasi sejalan dengan hukum nasional dan prinsip-prinsip internasional mengenai *data privacy* dan *data protection*.

Dari keenam wewenang yang secara ideal dapat dimiliki oleh FIU, hanya wewenang seperti yang tercantum di dalam huruf c yaitu memberikan sanksi kepada pihak pelapor yang tidak mematuhi kewajiban pelaporan saja yang tidak dimiliki oleh PPATK. Bagi PJK yang tidak memenuhi kewajiban pelaporan Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Sebagai lembaga yang mengelola informasi yang berkaitan dengan *financial intelligence*, pengelolaan data statistik dan penggunaan sistem informasi yang efisien mutlak perlu dilakukan. Dalam kaitan ini, *financial intelligence unit* wajib memiliki sistem informasi yang mengelola data statistik yang mencakup :

- a. *suspicious transaction reports (STR)* yang telah diterima, dianalisis dan diserahkan kepada pihak yang berwenang;
- b. *suspicious transaction reports (STR)* yang dihasilkan dari penyelidikan, penuntutan dan putusan pengadilan;
- c. permintaan yang diterima dari lembaga terkait di dalam dan luar negeri dan jumlah permintaan yang diberikan;
- d. keterangan yang dibuat oleh *financial intelligence unit* atau pihak berwenang lainnya kepada pihak berwenang di dalam maupun luar negeri; dan
- e. transaksi dalam jumlah besar;

Dalam rangka mendeteksi money laundering, Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang menetapkan beberapa laporan yang disampaikan kepada PPATK, yaitu :

- a. Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (*suspicious transaction reports*) yang disampaikan oleh penyedia jasa keuangan (pasal 1 angka 6 dan pasal 13 UU TPPU),
- b. Laporan Transaksi Keuangan Tunai (*cash transaction reports*) dalam jumlah kumulatif Rp 500 juta atau lebih (pasal 13 UU TPPU),
- c. Laporan yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Bea Cukai mengenai pembawaan uang tunai rupiah atau valas ke dalam atau ke luar wilayah negara Republik Indonesia sejumlah Rp 100 juta atau lebih atau ekuivalennya dalam mata uang asing (pasal 16).

Laporan butir a dan c, terutama dimaksudkan untuk mendeteksi proses placement pada perbuatan pencucian uang, sementara laporan butir b terutama dimaksudkan untuk mendeteksi proses *layering*. Atas dasar laporan tersebut dan informasi lainnya, PPATK melakukan analisa, (mendeteksi tindak pidana pencucian uang) kemudian menyerahkan laporannya kepada pihak Penyidik dan Penuntut (Pasal 27). Untuk memperoleh laporan dan hasil deteksi atau analisa yang baik PPATK harus menjalin kerjasama yang baik dengan penyedia jasa keuangan dan instansi terkait lainnya atau dengan FIU dari negara lain. PPATK telah sering melakukan

komunikasi untuk meminta informasi transaksi keuangan kepada banyak otoritas money laundering di luar negeri. Dalam kasus yang menimpa sebuah bank domestik yang cukup ternama belakangan ini PPATK telah meminta informasi tak kurang dari 145 rekening yang tersebar di banyak bank di beberapa negara kepada *counterpart* PPATK di luar negeri.

Selanjutnya dalam proses penegakan hukum, PPATK dapat melakukan kerjasama dan membantu pihak penyidik dan penuntut umum dengan informasi yang dimiliki dan kemampuan analisisnya. Informasi tersebut dapat berasal dari *data base* PPATK atau dapat juga berasal dari *sharing information* dengan FIU dari negara lain. Di dalam praktek saat ini berdasarkan kewenangan yang tertuang di dalam Keppres No. 82 Tahun 2003, PPATK dapat menerima informasi dari pihak ketiga baik perorangan maupun entitas mengenai dugaan tindak pidana pencucian uang oleh sesuatu pihak.

Berdasarkan nota kesepahaman antara PPATK dengan KPK yang ditandatangani tanggal 29 April 2004 yang memuat antara lain kesepakatan untuk saling tukar menukar informasi, PPATK telah membantu KPK dalam menyediakan informasi transaksi keuangan dan data-data rekening dari beberapa pihak dalam proses penyelidikan, penyidikan dugaan korupsi yang saat ini ditangani. Dalam kenyataannya, tindak lanjut yang dilakukan oleh PPATK adalah dengan meminta bank-bank terkait melaporkan transaksi keuangan mencurigakan atau menyampaikan data keuangan kepada PPATK. Disadari bahwa pemenuhan permintaan KPK oleh PPATK belum dapat dilakukan secara *real time* mengingat belum tersedianya system teknologi informasi yang memungkinkan akses PPATK secara langsung ke database bank.

Pilihan mendirikan FIU sebagai pusat informasi dibandingkan dengan laporan dari Penyedia Jasa Keuangan langsung diserahkan kepada penegak hukum didasarkan atas beberapa alasan. *Pertama*, kebutuhan adanya ahli transaksi keuangan yang terkumpul di suatu tempat, dimana keahlian tersebut umumnya tidak dimiliki oleh penegak hukum. *Kedua*, memusatkan seluruh laporan dan proses analisisnya pada suatu instansi membuat pemerintah dapat bergerak cepat dalam memerangi *money laundering* dan *predicate crime*-nya termasuk korupsi. *Ketiga*, FIU memiliki fungsi ekonomis. Pada satu sisi mengumpulkan informasi secara efisien sedangkan disisi lain FIU meringankan pekerjaan penegakan hukum sehingga lembaga penegak hukum dapat berkonsentrasi dalam menyelesaikan masalah penyidikan. Di negara yang tidak memiliki FIU seperti Jerman, upaya gerak cepat menjadi persoalan besar. *Keempat*, pendirian suatu lembaga sebagai perantara antara lembaga keuangan dengan penegak hukum dalam banyak hal dimaksudkan untuk meningkatkan iklim kepercayaan antara lembaga keuangan dan pemerintah. Kepercayaan ini terjadi karena lembaga keuangan tidak diwajibkan melaporkan transaksi keuangan mencurigakan langsung kepada Kepolisian atau Kejaksaan akan tetapi cukup melaporkan kepada FIU yang kemudian melakukan analisis sebelum melaporkannya kepada penegak hukum. Hal ini akan mengurangi kemungkinan nasabah yang tidak berdosa harus berhadapan dengan aparat penegak hukum. Alasan keempat ini juga secara tegas digaris bawahi oleh *UN Model Law on Money Laundering* yang menyarankan negara anggota PBB membentuk FIU.

Dalam praktek internasional terdapat empat model FIU, yaitu :

Pertama, Police Model atau Model Kepolisian. Dalam model ini FIU diletakkan di bawah institusi Kepolisian seperti yang kita jumpai beberapa negara yaitu NCIS (United Kingdom), OFIS (Slovakia), New Zealand, Swiss, Hongkong, dan STRO (Singapura). Pada model ini, laporan transaksi keuangan yang mencurigakan atau laporan transaksi tunai ditujukan langsung kepada lembaga ini yang pada umumnya mempunyai kewenangan penyidikan.

Kedua, Judicial Model, misalnya Islandia dan Portugal. Biasanya laporan transaksi yang mencurigakan ditujukan kepada *Attorney General Office* untuk diproses.

Ketiga, Model gabungan, dalam hal ini laporan ditujukan pada *joint police/judicial unit* institusi gabungan seperti di Norwegia dan Denmark.

Keempat, Administrative Model, dengan variasi: merupakan lembaga independen di bawah pemerintahan, seperti Austrac (Australia), Fintrac (Canada), Fincen (USA) atau di bawah Bank Sentral seperti di Malaysia dan Filipina atau di bawah Financial Service Authority seperti di Jepang.

Keempat macam model FIU tersebut berbeda dalam hal besar kecilnya, struktur dan organisasinya serta tanggung jawabnya yang semuanya tergantung pada pengaturan di

masing-masing negara. Jadi tidak ada satupun FIU di dunia ini yang benar-benar sama atau seragam dengan FIU di negara lain.

Pasal 26 dan Pasal 27 Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang menetapkan tugas dan wewenang PPATK sebagai "Indonesian FIU" antara lain:

1. mengumpulkan, menyimpan, menganalisis, dan mengevaluasi informasi yang diperoleh;
2. memberikan nasihat dan bantuan kepada instansi yang berwenang;
3. melaporkan hasil analisis transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang kepada Kepolisian dan Kejaksaan;
4. meminta dan menerima laporan dari Penyedia Jasa Keuangan (PJK);
5. melakukan audit terhadap PJK mengenai kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang dan terhadap pedoman pelaporan mengenai transaksi keuangan;
6. memberikan pengecualian kewajiban pelaporan mengenai transaksi keuangan.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tersebut, PPATK bersifat independen sebagaimana yang dimuat dalam Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, yaitu :

- a. bertanggung jawab langsung kepada Presiden;
- b. tidak diperkenalkannya setiap pihak untuk melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan PPATK;
- c. diwajibkannya kepala dan wakil kepala PPATK untuk menolak setiap campur tangan dari pihak manapun dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya.

Langkah-langkah nyata yang dilakukan PPATK dalam upaya mengimplementasikan Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang adalah menerbitkan serangkaian ketentuan pelaksanaan agar dapat mengoperasionalkan undang-undang tersebut. Ketentuan pelaksanaan itu dikeluarkan dalam bentuk Keputusan Kepala PPATK yang meliputi: (i) Pedoman Umum Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang; (ii) Pedoman Identifikasi dan Pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan; (iii) Pedoman Pelaporan Transaksi Tunai, dan, (iv) Pedoman Pengecualian Transaksi Tunai.

Sesuai amanat Undang-undang bahwa PPATK dapat melakukan kerjasama dalam dan luar negeri, pembangunan rezim anti pencucian uang juga ditandai dengan mempererat kerjasama dengan instansi pemerintah terkait dan memperluas kerjasama internasional khususnya dengan sesama FIU. Secara formal hal ini ditandai dengan ditandatanganinya MOU dengan Bank Indonesia, Bapepam, Dirjen Pajak, Dirjen Bea Cukai, Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi dan Polri. Disamping itu juga ditandatangani MOU tentang tukar menukar informasi dengan FIU Thailand, Malaysia, Korea Selatan dan Australia. PPATK juga berperan aktif dalam setiap pertemuan internasional seperti sidang tahunan Asia Pasific Group on Money Laundering (APG) dan The Egmont Group.

Substansi MOU PPATK dengan KPK disamping mengenai pertukaran informasi seperti telah disebutkan di atas, juga mengenai penunjukan pejabat penghubung (*liaison officer*), penempatan pegawai KPK di PPATK (*secondment*), pelatihan bersama, dan sosialisasi ketentuan secara terpadu.

Peran Penyedia Jasa Keuangan (PJK)

Peran industri keuangan dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang dapat dikatakan sangat menonjol. Perbankan dan penyediaan jasa keuangan lainnya

merupakan ujung tombak (*front liner*) dalam rezim anti pencucian uang. Lembaga keuangan bersama-sama dengan karyawannya berada di lini terdepan dalam upaya memerangi aktifitas keuangan ilegal. Untuk itu, PJK harus mengambil langkah-langkah konkrit untuk melakukan identifikasi, memperkecil dan mengelola setiap risiko yang berasal dari uang haram yang mengancam kelangsungan usaha individual PJK dan industri keuangan secara keseluruhan. Untuk dapat melakukan hal itu, PJK harus memiliki mekanisme audit yang efektif dan mekanisme manajemen risiko serta memiliki sumber daya yang cukup agar mampu taat pada peraturan perundang-undangan dan pedoman yang dikeluarkan oleh PPATK maupun regulator industri keuangan.

Kewajiban PJK ini antara lain harus menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer*) dan melaporkan transaksi keuangan mencurigakan serta transaksi tunai. Menurut Peraturan Bank Indonesia, yang dimaksud dengan Prinsip KYC adalah prinsip yang diterapkan bank untuk mengetahui identitas nasabah, memantau kegiatan transaksi nasabah termasuk pelaporan transaksi yang mencurigakan. Di samping itu, penerapan prinsip ini dimaksudkan untuk mencegah dipergunakannya bank sebagai sasaran atau sarana pencucian uang oleh nasabah bank.

Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia, bank diwajibkan menyusun Pedoman Pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah dan menyampaikannya kepada Bank Indonesia dan melaporkan setiap perubahan atas pedoman tersebut kepada Bank Indonesia. Adapun sanksi apabila bank tidak menyampaikan Pedoman dan tidak melaporkan perubahan Pedoman Pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah adalah berupa kewajiban membayar sebesar Rp 1 juta per hari kelambatan dan kewajiban setinggi-tingginya Rp 30 juta.

Sedangkan sanksi apabila bank tidak melaksanakan kewajiban lainnya adalah dengan pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2) huruf b, c, e, f atau g Undang-undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.10 tahun 1998, yaitu berupa :

- a. teguran tertulis;
- b. penurunan tingkat kesehatan bank;
- c. pembekuan kegiatan usaha tertentu, baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan;
- d. pemberhentian pengurus bank dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Umum Pemegang Saham atau Rapat Anggota Koperasi mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan BI, atau;
- e. pencantuman anggota pengurus, pegawai bank, pemegang saham dalam Daftar Orang Tercela (DOT) di bidang Perbankan.

Disamping sanksi administratif tersebut di atas, terhadap anggota Dewan Komisaris, Direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang undang perbankan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara minimal 3 tahun dan maksimal 8 tahun serta denda minimal Rp 5 Miliar dan maksimal Rp 100 Miliar (Pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-undang No.7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1998).

Pasal 13 Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang mewajibkan bank dan PJK lainnya untuk melaporkan transaksi tunai dan transaksi keuangan mencurigakan. PJK yang dengan sengaja tidak menyampaikan laporan diancam dengan pidana denda minimal Rp 250 Juta dengan maksimal Rp 1 miliar.

Kewajiban penerapan KYC tersebut kemudian juga diberlakukan terhadap industri keuangan lainnya. Pemerintah (c.q Departemen Keuangan) pada tanggal 15 Januari 2003 mengeluarkan ketentuan Prinsip Mengenal Nasabah bagi lembaga keuangan non bank (asuransi, perusahaan pembiayaan dan dana pensiun). Ketentuan bagi para pelaku di pasar modal dikeluarkan oleh Bapepam tanggal 31 Januari 2003. Ketentuan tersebut melengkapi

ketentuan serupa yang telah dikeluarkan oleh Bank Indonesia untuk perbankan pada tahun 2001.

Pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah dan penyampaian kewajiban pelaporan PJK bukannya tanpa menemui hambatan. Sementara ini, terdapat beberapa mitos dalam penerapan prinsip tersebut dan pelaporan transaksi mencurigakan baik yang berasal dari internal PJK maupun dari eksternal (masyarakat) antara lain adalah:

- a. *takut kehilangan nasabah*, PJK merasa khawatir kehilangan nasabah apabila menerapkan sepenuhnya prinsip KYC baik terhadap nasabah lama (*existing customer*) maupun terhadap nasabah baru (*new customer*). Hal tersebut karena tidak serentak PJK dalam menerapkan prinsip KYC pada nasabah. Kondisi ini memberikan peluang bagi nasabah untuk menolak memberikan informasi dan memindahkan dananya ke PJK yang belum menerapkan prinsip KYC.
- b. *skala usaha*, bagi PJK yang tergolong dalam skala besar (sebagai contoh memiliki karyawan lebih dari 21.000 dengan 800 kantor cabang dan 8 juta nasabah di seluruh Indonesia) cenderung lebih sulit menerapkan prinsip KYC sepenuhnya, seperti pendataan profil nasabah, pelatihan bagi karyawan, dan pengadaan sistem informasi, yang untuk itu dibutuhkan waktu yang panjang, biaya yang besar dan keahlian yang memadai.
- c. *ketidakpercayaan terhadap penegakan hukum*, untuk meningkatkan kepatuhan PJK dalam memenuhi kewajiban pelaporan, Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang telah memberikan kepastian akan jaminan keamanan bagi PJK dalam pelaksanaan penyampaian laporan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 15, dan Pasa1 40 - Pasa142.

Pasal 15 Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang secara tegas menetapkan bahwa PJK, pejabat dan pegawainya tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana atas pelaksanaan kewajiban pelaporan. Klausula ini merupakan *safe harbor* bagi PJK dalam menjalankan kewajibannya. Di Amerika Serikat klausula seperti ini diatur dalam 31. U.S.C. § 5318 (g)(3) yang memberikan immunitas bagi PJK dan pegawainya dari civil *liability* apabila melaporkan transaksi yang mencurigakan. Klausula tersebut memberikan perlindungan tanpa kualifikasi kepada PJK dan karyawannya. Baru-baru ini pengadilan federal dalam perkara *Whitney Nat'l Bank v. Karam*⁵ mempertegas pemberian perlindungan kepada PJK dan karyawannya tersebut. Dalam perkara tersebut bank digugat oleh nasabahnya dengan tuduhan pencemaran nama baik (*defamation*) karena bank melaporkan transaksi mencurigakan atas nama nasabah tersebut. Pada sidang pengadilan penggugat meminta agar seluruh komunikasi baik lisan maupun tertulis yang dilakukan bank dengan otoritas penerima laporan atau FIU (*Financial Crimes Enforcement Network/FINCEN*) diungkapkan di persidangan. Pengadilan memutuskan bahwa bank tidak perlu mengungkapkan hal-hal sebagai berikut:

- a. keberadaan atau isi laporan transaksi mencurigakan;
- b. komunikasi yang berkaitan dengan penyampaian transaksi mencurigakan atau isinya;
- c. komunikasi dengan otoritas dalam penyampaian laporan atau persiapan membuat laporan;
- d. komunikasi dengan otoritas setelah laporan transaksi mencurigakan disampaikan; atau
- e. keberadaan atau isi komunikasi lisan dengan otoritas berkaitan dengan kecurigaan atau kemungkinan pelanggaran hukum atau regulasi yang tidak jadi dilaporkan.

Luasnya cakupan perlindungan tersebut dimaksudkan agar PJK tidak takut dan menjadi ragu menyampaikan laporan sebagaimana yang diwajibkan oleh undang-undang.

Di samping perlindungan tersebut, Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang juga memberikan perlindungan khusus kepada pelapor. Pemerintah juga telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2003 Tentang Tata Cara Perlindungan

Khusus Bagi Saksi dan Pihak Pelapor Tindak Pidana Pencucian Uang. Setiap orang yang melaporkan terjadinya dugaan pencucian uang wajib diberi perlindungan oleh negara dari kemungkinan ancaman yang membahayakan diri dan jiwanya, termasuk terhadap keluarganya. Pelapor dan saksi tidak dapat dituntut baik secara perdata atau pidana atas pelaporan dan kesaksian yang diberikan yang bersangkutan dengan pencucian uang. Di sidang pengadilan, saksi, penuntut umum, hakim dan orang lain yang bersangkutan dengan pemeriksaan pencucian uang dilarang menyebut nama, atau alamat atau hal-hal lain yang memungkinkan dapat terungkapnya identitas pelapor.

Namun demikian, kurangnya perhatian masyarakat merupakan kendala utama yang dihadapi oleh PJK dalam menerapkan prinsip KYC.

Peran Lembaga Internasional

Pada tataran internasional, upaya melawan kejahatan pencucian uang ini dilakukan dengan membentuk satuan tugas yang disebut *The Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering* oleh Kelompok 7 Negara (G-7) dalam G-7 Summit di Perancis pada bulan Juli 1989. FATF saat ini beranggotakan 29 Negara dan 2 organisasi regional yaitu the European Commission dan the Gulf Cooperation Council yang mewakili pusat-pusat keuangan utama di Amerika, Eropa dan Asia. Indonesia belum bergabung dalam FATF, tetapi telah menjadi anggota the Asia Pacific Group on Money Laundering (APG), yaitu suatu badan kerjasama internasional yang mengambil bentuk seperti FATF untuk wilayah Asia Pasifik yang didirikan pada tahun 1997, dan The Egmont Group (TEG), suatu komunitas FIU di dunia yang berkedudukan di Brussel dan anggotanya kini telah berjumlah 94 negara.

Salah satu peran dari FATF adalah menetapkan kebijakan dan langkah-langkah yang diperlukan dalam melawan pencucian uang dalam bentuk rekomendasi tindakan untuk mencegah dan memberantas pencucian uang. FATF sejauh ini telah mengeluarkan 40 (empat puluh) Rekomendasi pencegahan dan pemberantasan pencucian uang serta 8 (delapan) Rekomendasi Khusus untuk memberantas pendanaan terorisme. Rekomendasi tersebut kini oleh masyarakat dunia telah diterima sebagai standar internasional dan pedoman dalam memberantas kegiatan pencucian uang di berbagai belahan dunia. Terhadap negara-negara yang berdasarkan penilaian FATF tidak memenuhi rekomendasi tersebut dimasukkan dalam daftar *Non-Cooperative Countries and Territories (NCCTs)*. Negara yang masuk dalam NCCTs dapat dikenakan sanksi lanjutan berupa pengenaan *counter measures*, seperti penolakan L/C yang diterbitkan oleh perbankan di negara yang terkena *counter measures* tersebut oleh negara-negara anggota FATF, pembatalan kontrak-kontrak bisnis hingga hengkangnya investor. Beberapa negara pernah mengalami nasib semacam ini seperti Nauru, Myanmar dan Ukraina.

Perkembangan Terkini

Pertengahan Juni sampai akhir Juni 2004 lalu, terdapat dua agenda penting yang dilakukan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Pertama, pertemuan bilateral (*face to face meeting*) dengan Tim Review Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) wilayah Asia Pasifik di Seoul - Korea Selatan. *Kedua*, PPATK secara resmi masuk ke dalam komunitas intelijen keuangan dunia yang tergabung dalam The Egmont Group (TEG).. Dalam pertemuan bilateral tersebut FATF memberikan apresiasi yang cukup baik atas perkembangan pembangunan Rezim Anti Pencucian Uang di Indonesia. Akan tetapi upaya Indonesia tersebut masih dianggap belum cukup oleh Sidang pleno FATF yang berlangsung pada 30 Juni - 2 Juli 2004 yang lalu di Paris. FATF memutuskan Indonesia belum dapat keluar dari daftar negara yang tidak kooperatif (*non-cooperative countries and Territories/NCCTs*). Alasan FATF adalah Indonesia dipandang masih belum dapat menerapkan Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang yang terbukti belum adanya kasus tindak pidana pencucian uang yang diputus di pengadilan. Meski, FATF juga mengakui berbagai perkembangan yang telah dilakukan di Indonesia.

Secara khusus, FATF mengeluarkan tiga rekomendasi kepada Indonesia dalam melanjutkan pembangunan rezim anti pencucian uang secara efektif. *Pertama*, implementasi ketentuan bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*) dan contoh pelaksanaannya.

Kedua, melaksanakan program pemantauan kepatuhan PJK terhadap penerapan rezim anti pencucian uang, yang diantaranya meliputi program pemeriksaan (*on-site examination*) kepada PJK dengan tujuan meningkatkan laporan transaksi keuangan mencurigakan. *Ketiga*, menyelesaikan perkara tindak pidana pencucian uang sebagaimana mestinya.

Di sisi lain, salah satu kemajuan besar yang dilakukan Indonesia ialah dengan diterimanya PPATK sebagai anggota The Egmont Group pada tanggal 23 Juni 2004 pada sidang tahunan The Egmont Group di Guernsey, Inggris. Langkah tersebut merupakan langkah nyata dari pemerintah Indonesia untuk memperbaiki kerjasama internasional di bidang anti pencucian uang yang sebelumnya oleh FATF dinilai sebagai salah satu kelemahan Indonesia yang menyebabkan Indonesia masuk dalam daftar NCCTs pada tahun 2001.

The Egmont Group (TEG) adalah suatu organisasi internasional informal yang dibentuk pada tahun 1995 di Egmont-Arenberg Palace di Brussel. The Egmont Group beranggotakan *Financial Intelligence Unit (FIU)* dari berbagai negara, yang sebagian besar merupakan *focal point* dari rezim anti pencucian uang di masing-masing negara. Adapun tujuan dibentuknya TEG adalah menyediakan suatu sarana atau forum bagi FIU-FIU di seluruh negara untuk meningkatkan *support* bagi pembentukan AML *regime* yang efektif di masing-masing negara tersebut, yang antara lain meliputi kerjasama pertukaran informasi intelijen keuangan antar FIU, meningkatkan kemampuan dan pengetahuan dari pegawai masing-masing FIU, serta membangun suatu bentuk komunikasi antar FIU melalui aplikasi yang memanfaatkan kemajuan teknologi.

Diterimanya PPATK sebagai anggota TEG merupakan hasil dari serangkaian proses yang dimulai pada Juli 2003 ketika PPATK diundang oleh The Egmont Committee pada sidang tahunan tahun 2003 di Sydney, Australia, sebagai *observer*. Sejak itu PPATK mulai mempersiapkan diri untuk dapat menjadi anggota pada tahun 2004, mulai dari pemenuhan persyaratan sampai dengan pencarian sponsor FIU yang telah menjadi anggota TEG. Terdapat beberapa persyaratan untuk dapat menjadi anggota TEG, yaitu PPATK harus memenuhi definisi "Financial Intelligence Unit" sebagaimana ditetapkan oleh TEG, PPATK harus beroperasi secara penuh dalam hal penerimaan dan pemrosesan laporan, serta PPATK harus mempunyai kewenangan untuk melakukan pertukaran informasi keuangan intelijen dengan *counterpart* FIU. Selain itu dalam prakteknya, TEG juga melihat apakah PPATK telah aktif melakukan pertukaran informasi keuangan intelijen dengan FIU negara lain.

Berkaitan dengan persyaratan tersebut, PPATK telah memenuhi semua persyaratan yang ditetapkan, baik dari segi landasan hukumnya maupun operasionalnya. Pada tanggal 19 Maret 2004 PPATK mengajukan surat aplikasi keanggotaan TEG berikut dengan kuesioner dan seluruh dokumen pendukung yang diminta. Pada saat yang hampir bersamaan pula, surat dukungan dari sponsor FIU (AUSTRAC-Australia dan AMLO Thailand) telah disampaikan pula oleh masing-masing FIU masing tersebut. Pada tanggal 7 April 2004, Legal Working Group of The Egmont Group mengirimkan surat ke PPATK untuk menginformasikan bahwa permohonan PPATK telah memperoleh *positive endorsement* dan direkomendasikan untuk menjadi anggota TEG pada sidang tahunan. Akhirnya pada 23 Juni 2004, secara aklamasi seluruh pimpinan dari 84 FIU anggota TEG menerima keanggotaan PPATK bersama dengan 9 FIU lainnya. Dengan demikian hingga saat ini anggota TEG berjumlah 94 FIU. Diterimanya PPATK sebagai anggota TEG ini menunjukkan bahwa PPATK telah diterima dan diakui oleh dunia internasional sebagai FIU yang telah beroperasi secara penuh dan mempunyai kedudukan yang sama dengan FIU dari negara lainnya.

Berkaitan dengan pelaporan transaksi keuangan mencurigakan, PPATK sampai saat ini telah menerima sebanyak 930 Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (LTKM) dari 48 bank umum, 1 dana pensiun, 1 perusahaan pembiayaan, 3 perusahaan sekuritas dan 3 perusahaan *money changer*. Apabila dibandingkan dengan jumlah PJK berupa 136 bank umum, 2.130 BPR, 261 asuransi, 178 perusahaan efek, 393 perusahaan dana pensiun, 10 pengelola reksadana, 18 kustodian dan 814 perusahaan *money changer*, jumlah PJK yang melapor memang harus terus dipersuasi untuk melapor. PPATK dan regulator di bidang keuangan telah meminta PJK untuk menyampaikan LTKM bila memang ada. Keraguan dan mungkin keengganan PJK tentunya perlu didorong terus karena tanpa dukungan PJK rezim anti pencucian uang tidak akan berjalan secara efektif.

Sebanyak 345 LTKM yang terbagi atas 156 kasus telah diteruskan kepada penyidik untuk proses tindak lanjut. Dari seluruh LTKM tersebut, dugaan jenis tindak pidana yang paling

dominan adalah penipuan sebanyak 53 kasus, disusul tindak pidana perbankan 19 kasus, korupsi 16 kasus dan terorisme sebanyak 5 kasus.

Penutup

Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang dapat digunakan untuk membantu memerangi kejahatan terorganisir, menurunkan tingkat kriminalitas dan membantu menciptakan integritas dan stabilitas sistem keuangan.

Pertukaran informasi dapat dilakukan oleh PPATK dan penegak hukum secara timbal balik. Penegak hukum dapat memanfaatkan kemampuan aksesibilitas data yang dimiliki oleh PPATK kepada PJK dan instansi terkait yang telah memiliki MOU dengan PPATK.^{YH}

Makalah disampaikan pada Seminar "Urgensi UU No. 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang Sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2003" yang diselenggarakan oleh Puslitbang Kejaksaan Agung, tanggal 28 September 2004, di Jakarta

Daftar Pustaka

- Asian Development Bank, *Manual on Countering Money Laundering and The Financing of Terrorism*, Maret 2003.
- Financial Action Task Force on Money Laundering, *Forty Recommendations*, 1996
- Gilmore, William C, *Dirty Money: Regional Implementation*, Regional Conference on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Denpasar, 17 Desember 2002.
- Guy Stessens, *Money Laundering A New International Law Enforcement Model*, Cambridge, University Press, 2000
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary (Sixth Edition)*, St. Paul Minn. West Publishing Co., 1990
- MacQueen L (ed.), *Money Laundering*, Edinburgh, 1993.
- McDonnell Rick, *Regional Implementation*, Regional Conference on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Denpasar, 17 Desember 2002.
- Paul Allan Schott, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, (Washington, D.C.: The World Bank, 2003), hal. VII-1
- Paul Williams, "Cambating Trafficking: The Role of Government", paper presented to International Conference on "Trafficking: Networks and Logistics of Transnational Crime and International Terrorism", Courmayeur Mont Blanc, Italy, 6-8 December 2002.
- Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (Know Your Customer Principles) tanggal 18 Juni 2001 dan Peraturan Bank Indonesia No.3/23/PBU2001 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (Know Your Customer Principles) tanggal 13 Desember 2001.
- Republik Indonesia, Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, LNRI Tahun 2002 No.30, TLN No.4191.
- Sherman T, *International Efforts to Combat Money Laundering: The Role of the Financial Task Force*, yang dikutip oleh MacQueen L (ed.), *Money Laundering*, Edinburgh, 1993, hal. 12tion of Money Laundering Countermeasures, Council of Europe Publishing, Belgium, 1999.
- Susan Schmidt Bies (Member of the Board of Governors of the US Federal Reserve System), "Bank Secrecy Act Enforcement", Testimony before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, US Senate, Washington DC, 3 June 2004.
- Whitney Nat'1 Bank v. Karam, 306 F.Supp.2d 678 (S.D. Tex.2004)
- www.apgml.org
- www.egmont.or
- www.fatf-gafi.org
- Yunus Husein, "Kesiapan PPATK dalam Menjalankan Peran dan Fungsinya Mencegah dan Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang", Makalah yang disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh Kejaksaan RI dan STIH IBLAM, tanggal 27 Agustus 2003, di Surabaya
- Yunus Husein, "PPATK dalam Bayang-bayang Standar Internasional", Makalah disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh Lembaga Kajian Keilmuan FH-UI, tanggal 10 November 2003, di Jakarta
- Zulkarnain Sitompul, "Mencegah dan Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang", Makalah yang disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh Depkeh dan HAM, tanggal 15 Juli 2004, di Yogyakarta.