

PERANAN PPAK SEBAGAI *FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT* DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

Oleh :

Dr. Yunus Husein

I. Pendahuluan

Dewasa ini perlawanan terhadap kegiatan pencucian uang (*money laundering*) secara internasional semakin meningkat, bahkan di banyak negara maupun secara regional hal tersebut telah menjadi salah satu agenda politik yang selalu dibahas. Beberapa hal yang mendorong sejumlah pemerintah untuk memerangi pencucian uang terutama adalah kepedulian terhadap kejahatan yang terorganisir (*organized crime*) yang hasilnya selama ini belum terjamah oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku di samping adanya tekanan internasional terhadap negara yang belum menerapkan rezim anti *money laundering* dengan sepenuhnya, seperti yang dialami oleh Filipina dan Indonesia.

Besarnya perhatian bangsa-bangsa terhadap tindak kejahatan ini terutama karena pengaruh ditimbulkannya, antara lain berupa instabilitas sistem keuangan, distorsi ekonomi dan kemungkinan gangguan terhadap pengendalian jumlah uang beredar. Hal ini karena akumulasi dana yang mampu dieksploitasi oleh aktivitas pencucian uang ini mencakup jumlah yang sangat besar, meski sulit untuk memperkirakan jumlah pastinya karena sifat dari kegiatannya yang tersamar dan tidak tercermin dalam angka statistik.

Indonesia, seperti halnya dengan negara-negara lain, juga memberi perhatian besar terhadap kejahatan lintas negara yang terorganisir seperti teroris dan pencucian uang (*money laundering*). Salah satu bentuk nyata dari kepedulian itu adalah disahkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang pada tanggal 17 April 2002¹. Produk hukum ini memberi landasan hukum yang kokoh dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, sekaligus bukti nyata komitmen Indonesia untuk bersama-sama dengan masyarakat internasional bekerjasama menangkal setiap bentuk kejahatan *money laundering* dalam berbagai dimensi yang ada. Undang-undang ini bukan saja telah menyatakan, bahwa perbuatan pencucian uang merupakan suatu tindak pidana, tetapi juga telah melahirkan suatu lembaga baru yang bernama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Dalam praktek internasional di bidang pencucian uang lembaga semacam dengan PPATK disebut dengan nama generik *Financial Intelligence Unit* (FIU).

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam makalah ini akan dijelaskan lebih lanjut mengenai peran PPATK sebagai *Financial Intelligence Unit* (FIU) serta fungsi intelijen dalam penanganan kasus tindak pidana pencucian uang.

II. Pengertian Money Laundering (Pencucian Uang)

Secara populer dapatlah dijelaskan, bahwa aktifitas pencucian uang secara umum merupakan suatu perbuatan memindahkan, menggunakan atau melakukan perbuatan lainnya atas hasil dari suatu tindak pidana yang kerap dilakukan oleh *organization crime*, maupun individu yang melakukan tindakan korupsi, perdagangan narkotika dan tindak pidana lainnya dengan tujuan menyembunyikan atau mengaburkan asal-usul uang yang berasal dari hasil tindak pidana tersebut, sehingga dapat digunakan seolah-olah sebagai uang yang sah tanpa terdeteksi

¹ RUU amandemen UU No. 15 Tahun 2002 telah disetujui oleh DPR dalam Rapat Paripurna tanggal 16 September 2003

bahwa aset 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 kepada pelakunya, serta melakukan reinvestasi hasil kejahatan untuk aksi kejahatan selanjutnya atau ke dalam bisnis yang sah.²

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 is original source cannot be traced".*³

Konvensi PBB Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan Illegal Narkotika, 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 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*. Dalam konteks pencucian uang, cakupan konvensi PBB tersebut belum memadai karena hanya mengatur pencucian uang yang berasal dari kejahatan perdagangan narkotika 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, narkotika, dan psicotropika.

Dalam RUU amandemen UU TPPU yang telah disetujui oleh DPR pada tanggal 16 September 2003, pencucian uang didefinisikan sebagai suatu perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan, atau perbuatan lainnya atas Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduga merupakan Hasil Tindak Pidana dengan maksud untuk menyembunyikan, atau menyamarkan asal usul Harta Kekayaan sehingga seolah-olah menjadi Harta Kekayaan yang sah.

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 narkotika 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*.

Dalam perkembangan selanjutnya, pengertian tindak pidana pencucian uang diperluas tidak hanya kepada para pelaku langsung, tetapi juga mencakup pihak-pihak yang membantu

² Rick McDonnell, Regional Implementation, Regional Conference on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Denpasar, 17 Desember 2002.

³Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary (Sixth Edition), St. Paul Minn. West Publishing Co., 1990, hal. 884

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.⁴ Undang-undang No. 15 Tahun 2002 di dalam 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.

III. Pola Tindak Pidana Pencucian Uang

Aktifitas pencucian uang secara umum merupakan suatu cara menyembunyikan, memindahkan dan menggunakan hasil dari suatu tindak pidana yang kerap dilakukan oleh *organization crime*, maupun individu yang melakukan tindakan korupsi, perdagangan narkoba dan kegiatan-kegiatan lainnya. Kegiatan diatas, secara garis besar melibatkan aset (pendapatan/kekayaan) yang disamarkan atau disembunyikan asal-usulnya sehingga dapat digunakan tanpa terdeteksi bahwa aset tersebut berasal dari kegiatan yang illegal.

Melalui tindakan yang melanggar hukum ini, pendapatan atau kekayaan yang didapat dirubah menjadi dana yang seolah-olah berasal dari sumber yang sah/legal. Modus kejahatan seperti ini dari waktu ke waktu semakin kompleks dengan menggunakan teknologi dan rekayasa keuangan yang cukup *complicated*. Secara sederhana, kegiatan ini pada dasarnya dapat dikelompokkan pada tiga kegiatan, yakni : *placement*, *layering* dan *integration*.⁵

Placement merupakan upaya menempatkan dana yang dihasilkan dari suatu aktifitas kejahatan misalnya dengan system keuangan. Dalam hal ini terdapat pergerakan fisik dari uang tunai, baik melalui penyeludupan uang tunai dari suatu negara ke negara lain, menggabungkan antara uang tunai yang berasal dari kejahatan dengan uang yang diperoleh dari hasil kegiatan yang sah, ataupun dengan memecah uang tunai dalam jumlah besar menjadi jumlah kecil ataupun didepositokan di bank atau dibelikan surat berharga seperti misalnya saham-saham atau juga mengkonversikan kedalam mata uang lainnya atau transfer uang kedalam valuta asing.

Layering, diartikan sebagai memisahkan hasil kejahatan dari sumbernya yaitu aktifitas kejahatan yang terkait melalui beberapa tahapan transaksi keuangan. Dalam hal ini terdapat proses pemindahan dana dari beberapa rekening atau lokasi tertentu sebagai hasil placement ketempat lainnya melalui serangkaian transaksi yang kompleks yang didesain untuk menyamarkan/mengelabui sumber dana "haram" tersebut. *Layering* dapat pula dilakukan melalui pembukaan sebanyak mungkin ke rekening-rekening perusahaan-perusahaan fiktif dengan memanfaatkan ketentuan rahasia bank, terutama di negara-negara yang tidak kooperatif dalam upaya memerangi kegiatan pencucian uang.

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

Tingginya tingkat perkembangan teknologi dan arus globalisasi di sektor perbankan membuat industri ini menjadi lahan yang empuk bagi tindak kejahatan pencucian uang . 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 penegak hukum. Bahkan melalui sistem perbankan pelaku dalam waktu yang sangat cepat dapat

⁴ 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. 12

⁵ Money Laundering : a Banker;s Guide To Avoiding Problems, (occ.treas.gov/laundry/org.htm), hal.2, Lihat juga pengertian istilah tersebut pada Penjelasan Umum UU No. 15 Tahun 2002.

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.

IV. Fungsi *Financial Intelligence Unit (FIU)* dalam Penanganan Kasus TPPU

1. Pengertian FIU

Dalam praktek internasional di bidang pencucian uang lembaga semacam dengan PPATK disebut dengan nama generik *Financial Intelligence Unit (FIU)*. Keberadaan FIU ini pertama kali diatur secara implisit dalam Empat Puluh Rekomendasi (*Forty Recommendations*)⁶ dari *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*.⁷ Dalam rekomendasi ke enambelas disebutkan, bahwa *If Financial Institutions suspect that funds stem from a criminal activity, they should be permitted or required to report promptly their suspicion to the competent authorities*. Rekomendasi tersebut tidak menyebutkan “*competent authorities*” yang dimaksud. Kebanyakan negara membentuk atau menugaskan badan tertentu untuk menerima laporan tersebut yang secara umum sekarang dikenal dengan nama *Financial Intelligence Unit (FIU)*.

FIU adalah lembaga permanen yang khusus menangani masalah pencucian uang. Lembaga ini merupakan salah satu infrastruktur terpenting dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan pencucian uang di tiap negara. Keberadaan lembaga khusus ini mutlak ada dan memainkan peranan sangat strategis karena masalah pencucian uang merupakan persoalan yang cukup rumit, melibatkan *organized crime* yang memahami berbagai teknik dan modus kejahatan canggih. Penanganan issue pencucian uang menjadi bertambah berat terlebih karena karakteristik kejahatan ini pada umumnya dilakukan melewati batas-batas negara (*crossborder*).

Oleh karena itu, pembentukan lembaga khusus yang menangani masalah pencucian uang telah dilakukan cukup lama di beberapa negara. Australia misalnya memiliki AUSTRAC (Australian Transaction Reports and Analysis Centre) yang didirikan pada tahun 1989. FINCEN (*Financial Crime Intelligence Network*) kita kenal sebagai *financial intelligence unit* di Amerika Serikat yang didirikan pada tahun 1990. Sementara itu kehadiran lembaga sejenis di wilayah Asia Tenggara relatif baru dikenal beberapa tahun belakangan ini. Kita mengenal beberapa lembaga semacam AMLO (Anti Money Laundering Office) di Thailand yang didirikan pada tahun 1999, Unit Perisikan Kewangan di Malaysia yang berdiri pada tahun 2001, Suspicious Transaction Reports Office (STRO) Singapura pada tahun 2000 serta *The Office of Anti Money Laundering* di Filipina sejak tahun 2001. Di Indonesia sendiri dalam rangka menjalankan misi di atas telah didirikan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sejak 17 April 2002 berdasarkan UU No. 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Menurut *Egmont Group*⁸ pengertian *Financial Intelligent Unit* adalah : *A central national agency responsible for receiving (and as permitted, requesting) analysing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information: concerning suspected proceeds of crime, or required by national legislation or regulation in order to counter money laundering.*

⁷ Rekomendasi ini merupakan standard yang dikeluarkan oleh FATF dan diharapkan dipakailah masing-masing negara dan diterapkan secara internasional dengankonsisten. Rekomendasi dikeluarkan pertama kali pada tahun 1990, kemudian direvisi tahun 1996 dan sekarang sedang dalam proses direvisi kembali. FATF didirikan tahun 1989 dengan sponsor utama negara-negara industri besar (Group of Seven atau G 7 dan European Union. FATF beranggotakan 29 negara dan dua organisasi internasional, yaitu the European Commission dan the Gulf Cooperation Council.

⁸ Egmont group adalah kelompok kerja sama 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 delapan puluh empat negara (Indonesia/PPATK belum menjadi anggota)

The United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Convention) mengadopsi definisi tersebut di atas sebagai berikut :

*Each State Party...shall...consider the establishment of financial intelligence unit to serve as a national center for the collection, analysis and dissemination of information regarding potential money laundering.*⁹

Tampaknya Indonesia berusaha untuk mengadopsi adanya FIU tersebut yang sudah merupakan praktek dalam dunia internasional, sehingga perlu membentuk PPATK sebagaimana diatur dalam 18 UU TPPU.¹⁰ Dalam hal ini PPATK sebagai institusi sentral di dalam sistem anti pencucian uang di Indonesia.

2. Model FIU

Dalam praktek internasional ada empat jenis FIU, yaitu¹¹

- a. Police model, model Kepolisian yang biasanya juga diletakkan di bawah institusi Kepolisian, misalnya NCIS (United Kingdom), Slovakia (OFIS), New Zealand, Swiss, Hongkong, STRO (Singapura), Di sini laporan transaksi keuangan yang mencurigakan atau laporan transaksi tunai ditujukan langsung kepada lembaga ini yang pada umumnya mempunyai kewenangan penyidikan.
- b. Judicial Model, misalnya Islandia dan Portugal. Biasanya laporan transaksi yang mencurigakan ditujukan kepada kantor kejaksaan Agung untuk diproses.
- c. Model gabungan, dalam hal ini laporan ditujukan pada *joint police/judicial unit* institusi gabungan seperti di Norwegia dan Denmark.
- d. 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 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.

Mengacu pada keempat format di atas, status FIU sebagai lembaga yang tidak berada di bawah struktur suatu lembaga pemerintah ataupun lembaga lainnya merupakan format yang paling ideal dalam rangka menjaga independensi pelaksanaan tugas FIU serta jaminan agar pengambilan keputusan dan pelaksanaan fungsinya tidak diintervensi oleh pihak lain, termasuk dalam kaitan ini adalah menjaga kerahasiaan data dan informasi intelijen yang dimiliki.

3. Tugas dan Wewenang FIU

⁹ The Palermo Convention Article 7 (1) (b)

¹⁰ Pasal 18 dst.

¹¹ William C Gilmore, *Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Countermeasures*, Council of Europe Publishing, Belgium, 1999, h.72.

Tugas pokok FIU secara garis besar menurut identifikasi yang dilakukan oleh EGMONT Group¹² 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 FIU 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 FIU setidaknya memiliki kewenangan¹³ :

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

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, FIU wajib memiliki sistem informasi yang mengelola data statistik yang mencakup¹⁴ :

- a. *suspicious transaction reports (STR)* yang telah diterima, dianalisis dan diserahkan kepada pihak yang berwenang;
- b. Kasus Tindak Pidana Pencucian Uang 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 FIU atau pihak berwenang lainnya kepada pihak berwenang di dalam maupun luar negeri; dan
- e. transaksi dalam jumlah besar.

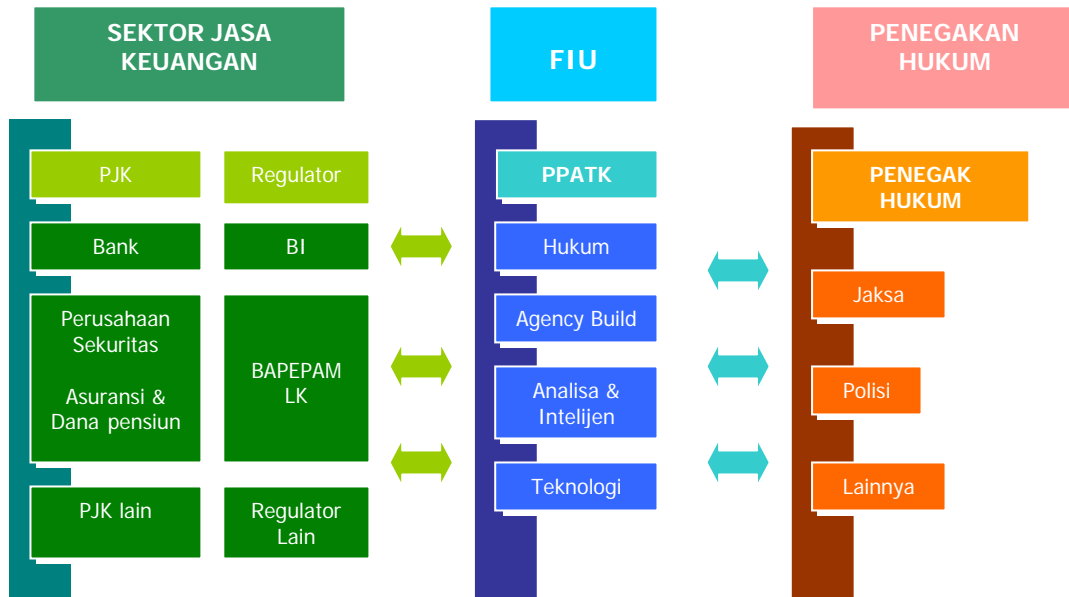
4. PPATK sebagai FIU di Indonesia

¹² EGMONT Group adalah suatu forum yang keanggotaannya terdiri dari Financial Intelligence Unit (FIU) di seluruh dunia yang bertujuan antara lain mendorong kerjasama antara FIU, meningkatkan keahlian dan keterampilan personil FIU. EGMONT Group saat ini terdiri atas 84 FIU. Indonesia dalam waktu dekat akan mengajukan diri sebagai anggota EGMONT Group. Informasi lebih lengkap lihat www.egmont.org atau Asian Development Bank, Manual on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism, Maret 2003, hal. 485-498.

¹³ www.egmont.org

¹⁴ Rick McDonell, Establishment of the FIU, Workshop diselenggarakan oleh JICA Jakarta, tanggal 16 Desember 2002.

Di Indonesia kita memiliki PPATK sebagai *financial intelligence unit* yang *administrative model* yang merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab kepada Presiden¹⁵. Model administratif ini lebih banyak berfungsi sebagai perantara antara masyarakat atau industri jasa keuangan dengan institusi penegak hukum. Laporan yang masuk dianalisis dahulu oleh lembaga ini kemudian dilaporkan institusi penegak hukum, yaitu Kepolisian dan Kejaksaan. Untuk lebih jelasnya, skema dibawah ini menggambarkan posisi PPATK dalam rezim anti money laundering di Indonesia¹⁶ :



Suatu *financial intelligence unit* biasanya melakukan beberapa tugas dan wewenang, yaitu tugas pengaturan sebagai regulator, melakukan kerjasama dalam rangka penegakan hukum, bekerjasama dengan sektor keuangan, menganalisis laporan yang masuk, melakukan pengamanan terhadap seluruh data dan aset yang ada, melakukan kerjasama internasional dan fungsi administrasi umum. Sebagai suatu *financial intelligent unit* PPATK juga melaksanakan fungsi yang demikian.

Menurut Pasal 26 dan 27 UU TPPU tugas PPATK antara lain: mengumpulkan, menyimpan, menghimpun, menganalisis, mengevaluasi informasi yang diperoleh berdasarkan UU ini dan menyebarkannya, membuat pedoman mengenai tata cara pelaporan transaksi keuangan yang mencurigakan, memberikan nasihat dan bantuan kepada instansi lain yang berwenang mengenai informasi yang diperoleh sesuai ketentuan UU, memberikan rekomendasi kepada Pemerintah sehubungan dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, melaporkan hasil analisis terhadap transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang kepada Kepolisian untuk kepentingan penyidikan dan Kejaksaan untuk kepentingan penuntutan dan pengawasan, membuat dan menyampaikan laporan mengenai analisis transaksi keuangan dan kegiatan lainnya secara berkala kepada Presiden, DPR dan lembaga yang berwenang melakukan pengawasan bagi Penyedia Jasa Keuangan (PJK).

¹⁵ Pasal 18 UU NO. 15 Tahun 2002.

¹⁶ Sumber: Materi dalam Workshop on PPATK and Implementing Agencies oleh Deloitte Touche Tohmatsu , Jakarta 18 -19 Februari 2003.

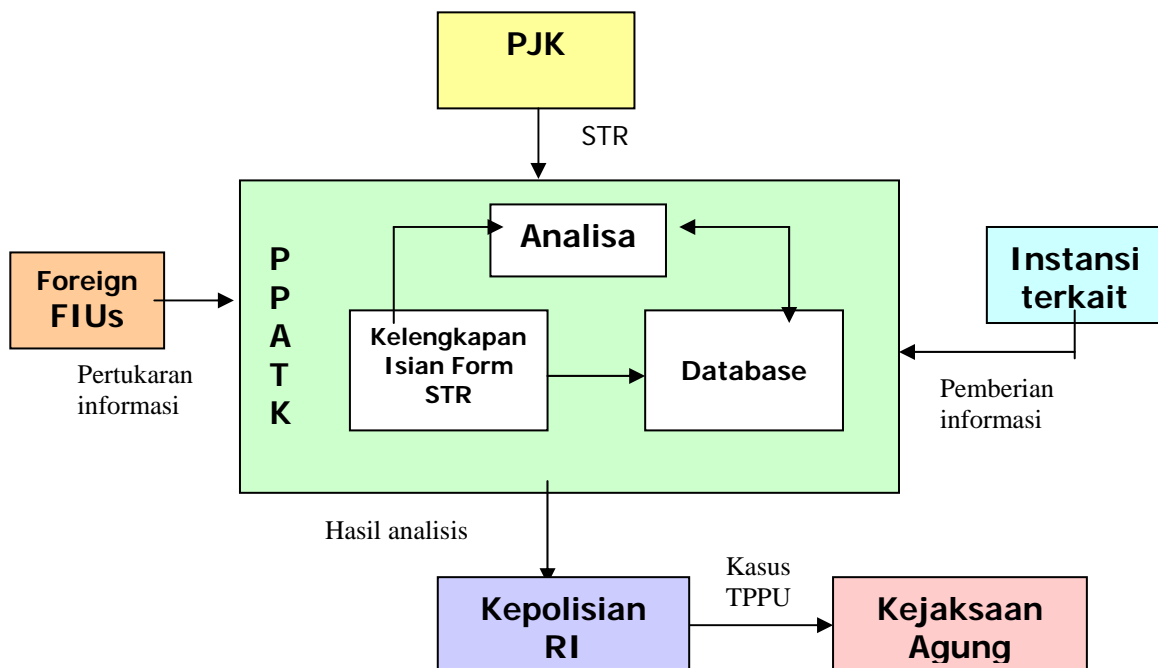
Kewenangan PPATK antara lain: meminta dan menerima laporan dari PJK, meminta informasi mengenai perkembangan penyidikan atau penuntutan terhadap tindak pidana pencucian uang yang telah dilaporkan kepada penyidik atau penuntut umum.

Dari tugas dan wewenang tersebut di atas terdapat dua tugas utama yang menonjol dalam kaitannya dengan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, yaitu tugas mendeteksi terjadinya tindak pidana pencucian uang dan tugas membantu penegakan hukum yang berkaitan dengan pencucian uang dan tindak pidana yang melahirkannya (*predicate crimes*).

Dalam rangka mendeteksi tindak pidana pencucian uang UU TPPU menciptakan beberapa laporan yang disampaikan kepada PPATK, yaitu

- Laporan transaksi yang mencurigakan yang disampaikan oleh penyedia jasa keuangan (ps.1 angka 6 dan Pasal 13 UU TPPU),
- Laporan yang disampaikan oleh penyedia jasa keuangan tentang transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai dalam jumlah kumulatif lima ratus juta rupiah. (Pasal 13 UU TPPU)
- Laporan yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Bea Cukai mengenai pembawaan uang tunai ke dalam atau ke luar wilayah negara Republik Indonesia berupa rupiah sejumlah seratus juta rupiah atau lebih.(Pasal 16).

Atas dasar laporan tersebut dan informasi lainnya. PPATK melakukan analisa, (mendeteksi tindak pidana pencucian uang) kemudian menyerahkan laporan hasil analisisnya 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. 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. Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat digambarkan skema mekanisme kerja PPATK sebagai berikut:



Meskipun secara yuridis PPATK telah ada sejak diundangkannya Undang-undang No. 15 Tahun 2002¹⁷. PPATK baru akan melaksanakan fungsinya pada bulan Oktober 2003. Sesuai dengan ketentuan peralihan UU TPPU, dijelaskan bahwa sebelum PPATK berfungsi secara efektif maka untuk saat ini pelaporan transaksi keuangan mencurigakan dari industri perbankan tetap berjalan seperti biasa dengan melaporkannya kepada Bank Indonesia (Unit Khusus Investigasi Perbankan/UKIP) sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI) yang berlaku. Sampai dengan tanggal 29 Agustus 2003, Bank Indonesia (UKIP) telah menerima 244 (dua ratus empat puluh empat) laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan dari 23 bank dengan pengelompokan sebagai berikut¹⁸:

▪ Transaksi yang ditolak oleh bank	:	22
▪ Rekening ditutup	:	21
▪ Rekening tetap buka		
a. Laporan lengkap	:	185
b. Laporan tidak lengkap	:	-
▪ Laporan transaksi tunai	:	15
▪ Walk in Customer	:	1

Dari 244 laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan tersebut diklasifikasikan lagi menjadi :

▪ Laporan yang diserahkan kepada Polisi	:	43
▪ Laporan yang masih ditangani	:	63
▪ Laporan yang tidak memerlukan tindakan lebih lanjut	:	138

V. Proses Intelijen dalam penanganan tindak pidana pencucian uang

1. Intelijen vs Bukti

Perlu diingat bahwa laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan yang disampaikan oleh PJK hanyalah berupa informasi transaksi keuangan suatu nasabah yang dinilai tidak wajar (di luar kebiasaan/profilnya) yang terjadi di suatu PJK dan bukan merupakan laporan transaksi keuangan yang berindikasikan suatu tindak pidana. PJK hanya bertugas untuk mendeteksi adanya ketidakwajaran transaksi keuangan dan tidak melakukan investigasi.

Selain itu, hasil analisis PPATK yang disampaikan kepada pihak penyidik adalah berupa informasi intelijen keuangan yang dapat digunakan oleh aparat penegak hukum dalam menindaklanjuti suatu dugaan tindak pidana. Informasi intelijen keuangan tersebut dihasilkan oleh PPATK setelah sebelumnya dilakukan analisis terhadap informasi laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan dan laporan Transaksi Tunai yang dikirimkan oleh PJK serta informasi laporan pembawaan uang tunai dari Ditjend Bea dan Cukai. Selain laporan tersebut, untuk lebih memperkuat hasil analisisnya PPATK dapat meminta informasi tambahan dari instansi lain yang terkait seperti pihak regulator, Kepolisian RI, Kejaksaan Agung, FIU negara lain dan lain-lain. Dengan kata lain hasil analisis yang disampaikan PPATK kepada pihak penyidik merupakan informasi yang sudah memiliki nilai tambah (*value added*).

¹⁷ Pasal 18 ayat (1) diatur bahwa dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, dengan Undang-undang ini dibentuk PPATK.

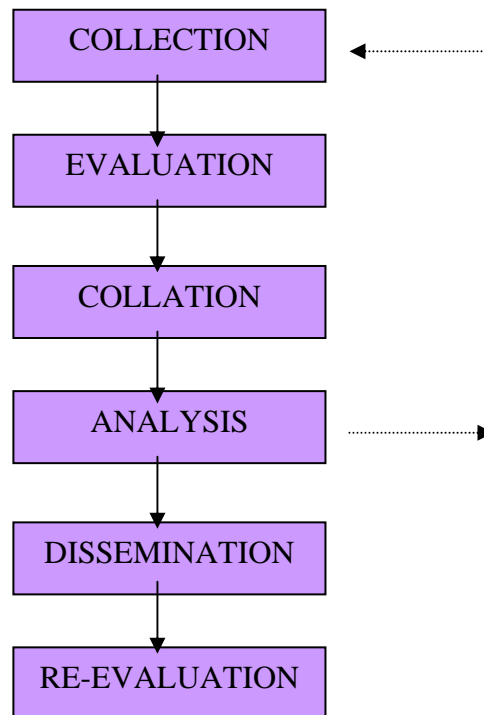
¹⁸ Kompas, 12 September 2003

Dapat kami tegaskan disini bahwa laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan dari PJK dan hasil analisis PPATK bersifat sangat rahasia dan kedua dokumen tersebut bukan merupakan dokumen alat bukti yang dapat digunakan dalam sidang pengadilan.

2. Proses Intelijen dalam penanganan tindak pidana pencucian uang

Secara konseptual yang dimaksud dengan proses intelijen adalah suatu rangkaian kegiatan atau prosedur yang masing-masing kegiatannya saling terkait satu sama lainnya dan pada akhirnya dapat memberikan suatu kesimpulan yang relatif tepat¹⁹.

Berikut ini merupakan skema dalam proses intelijen²⁰ :



Proses intelijen tersebut di atas dapat pula diterapkan dalam membantu penanganan kasus-kasus tindak pidana pencucian uang.

Ad 1. Data Collection

Dalam tahap ini kegiatan yang dilakukan lebih difokuskan kepada pengumpulan berbagai informasi dari segala sumber baik dari aparat penegak hukum, PJK maupun individual. Sebagai contoh antara lain :

- a. Laporan yang diwajibkan oleh UU TPPU kepada PJK dan Kantor Ditjend Bea dan Cukai
- b. Informan yang sangat dirahasiakan
- c. Penyelidikan dan penyidikan pihak Kepolisian

¹⁹ Sumber ADB AML/CFT Training Seminar, Brisbane 3 June 2002

²⁰ *ibid*

- d. Pengintaian
- e. Informasi dari kantor imigrasi
- f. Wawancara/interogasi
- g. Tanya jawab

Ad 2. Data evaluation

Dalam melakukan analisis, sumber informasi yang benar-benar terpercaya (*reliability*) dan informasi yang *valid* adalah dua hal penting yang harus tersedia. Untuk itu, diperlukan adanya evaluasi atas semua informasi yang dimiliki dalam rangka menyaring data/informasi yang tidak relevan dan tidak berkualitas. Dengan demikian proses analisis akan dapat dilakukan dengan lebih baik dan pada gilirannya dapat dihasilkan suatu kesimpulan yang relatif tepat.

Ad 3. Collation

Semua informasi yang didapat dari kegiatan *collection* perlu disimpan secara aman dan rapi. Informasi yang perlu disimpan hanyalah informasi yang memang benar-benar relevan dan diperlukan sedangkan informasi yang tidak relevan dan tidak benar harus dihilangkan. Guna memudahkan pencarian terhadap informasi yang telah disimpan, maka perlu dilakukan adanya system peng-index-an dan *cross referenced*. Penyimpanan informasi (*collation*) dapat dilakukan secara manual atau dengan sistem komputerisasi. Bila dikaitkan dengan pelaksanaan tugas PPATK, maka direncanakan PPATK akan menyimpan seluruh informasi laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan, laporan Transaksi tunai, laporan pembawaan uang tunai dari kantor Bea dan Cukai serta informasi lainnya secara komputerisasi dalam suatu database. Dengan demikian diharapkan proses pencarian informasi dapat dilakukan secara mudah dan cepat melalui system query yang ada.

Ad 4. Analysis

Kegiatan analisis merupakan jantung dari proses intelijen dan dapat dikatakan sebagai bagian terpenting dalam proses intelijen. Dalam tahap ini dilakukan proses penggabungan dan pengkajian atas semua informasi yang dimiliki sehingga nantinya dapat membentuk suatu pola atau arti tersendiri. Berdasarkan pola tersebut dapat dibuat suatu hipotesa atau beberapa hipotesa yang tentunya masih perlu dilakukan pengujian atas hipotesa tersebut. Dalam proses ini apabila informasi yang mendukung analisis dinilai masih kurang maka diperlukan adanya tambahan informasi sebagaimana yang dilakukan dalam tahap *collection* di atas. Hasil akhir dari kegiatan analisis dapat berupa suatu kesimpulan, ramalan atau perkiraan.

Sebagai FIU, PPATK melakukan analisis atas suatu laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan dengan cara mencari informasi lain yang terkait dengan laporan tersebut dalam database yang dimiliki PPATK. Apabila tidak ditemukan informasi lain dalam database maka analisis PPATK dapat mencari informasi lain dari berbagai sumber seperti yang dilakukan dalam tahap *collection* di atas. Dalam melakukan kegiatan analisis ini, dapat digunakan suatu *analytical tools & techniques* seperti *link charting*, *event charting*, *flow charting*, *activity charting*, *data correlation* dll.

Ad 5. *Dissemination of Intelligence*

Yang dimaksud dengan *dissemination of intelligence* adalah penyampaian hasil analisis (kesimpulan/ramalan/perkiraan) yang didapat dari ke-empat proses di atas kepada pihak-pihak yang membutuhkan seperti aparat penegak hukum, regulator atau pihak lainnya. Penyampaian informasi intelijen kepada pihak lain harus memperhatikan ketentuan “3 C’s” yaitu *clear, concise and clock*. Selain itu, petugas yang membuat hasil analisis harus dapat memberikan penjelasan baik secara lisan maupun tulisan atas isi dari analisis yang dibuatnya.

Dalam prakteknya, berdasarkan UU TPPU, PPATK diwajibkan untuk menyampaikan hasil analisis Transaksi Keuangan yang berindikasikan tindak pidana pencucian uang kepada pihak Kepolisian dan Kejaksaan. Sekali lagi kami sampaikan bahwa hasil analisis PPATK merupakan informasi intelijen keuangan yang bukan merupakan dokumen alat bukti dan bersifat sangat rahasia sehingga tidak dapat ditampilkan dalam sidang pengadilan. Atas dasar informasi dari PPATK tersebut, adalah merupakan tugas dari pihak Kepolisian untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan guna lebih memperkuat dugaan tindak pidana asal serta tindak pidana pencucian uang yang dilakukan oleh para pelaku kejahatan. Selain itu, informasi intelijen dari PPATK diharapkan juga dapat membantu aparat penegak hukum dalam memperoleh dokumen alat bukti yang diperlukan sehingga nantinya dapat lebih mempermudah proses pembuktian terjadinya suatu tindak pidana.

Ad 5. *Re-evaluation*

Re-evaluation adalah proses review yang dilakukan secara berkesinambungan atas seluruh proses intelijen yang dilakukan. Hal ini bertujuan untuk mengidentifikasi setiap kelemahan/kekurangan yang ada dalam setiap tahapan proses intelijen. Dengan demikian kelemahan yang ada tersebut dapat segera ditanggulangi.

VI. Penutup

Upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan pencucian uang tidak mungkin dapat dilakukan oleh PPATK tanpa bantuan pihak lain. Dalam kaitan ini dukungan dan kerjasama seluruh pihak terutama industri keuangan, aparat penegak hukum (polisi, jaksa dan hakim), kalangan pers dan masyarakat luas sangat diperlukan.

Menyadari ancaman tindak pidana pencucian uang sebagai kejahatan serius (extraordinary crime) yang dapat mengganggu stabilitas sistem keuangan dan sistem perekonomian serta dapat berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bangsa, maka upaya pencegahan dan pemberantasan harus dilakukan melalui langkah-langkah luar biasa secara konseptual, sporadis dan menyeluruh (komprehensif). Mengingat bahwa kejahatan pencucian uang kebanyakan dilakukan oleh *transnational organized crime* yang melintasi batas-batas negara, maka kerjasama internasional antara PPATK dengan law enforcement agency dan lembaga sejenis PPATK di luar negeri sangat diperlukan.

Selain itu, dalam penanganan kasus tindak pidana pencucian uang, intelijen mempunyai peran yang sangat penting serta merupakan informasi yang sangat dibutuhkan oleh para aparat penegak hukum. Sebagai *Financial Intelligence Unit* di Indonesia, PPATK akan selalu berupaya untuk memberikan informasi intelijen keuangan yang terpercaya dan dapat diandalkan sehingga diharapkan informasi tersebut nantinya dapat membantu aparat penegak hukum dalam menindaklanjuti suatu kasus tindak pidana pada umumnya dan atau kasus tindak pidana pencucian uang pada khususnya.^{YH}

Daftar Pustaka

Asian Development Bank, *Manual on Countering Money Laundering and The Financing of Terrorism*, Maret 2003.

Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary* (Sixth Edition), St. Paul Minn. West Publishing Co., 1990.

Deloitte Touche Tohmatsu, Jakarta 18 -19 Februari 2003.

Financial Action Task Force on Money Laundering, *Forty Recommendations*, 1996.

Gilmore, William C, *Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Countermeasures*, Council of Europe Publishing, Belgium, 1999.

Kompas, 12 September 2003

MacQueen L (ed.), *Money Laundering*, Edinburgh, 1993.

Materi dalam *Workshop on PPATK and Implementing Agencies*.

Materi *ADB AML/CFT Training Seminar*, Brisbane 3 June 2002

McDonnell Rick, *Regional Implementation*, Regional Conference on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Denpasar, 17 Desember 2002.

Money Laundering : a Banker;s Guide To Avoiding Problems, (occ.treas.gov/launder/org.htm),

Republik Indonesia, Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana PencucianUang, LNRI Tahun 2002 No.30, TLN No.4191.

Rick McDonnell, *Regional Implementation*, Regional Conference on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Denpasar, 17 Desember 2002,

_____, *Establishment of the FIU*, Workshop diselenggarakan oleh JICA Jakarta, tanggal 16 Desember 2002.

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).

The Palermo Convention Article 7 (1) (b)

www.egmont.org