

UPAYA INDONESIA UNTUK KELUAR DARI DAFTAR NCCTs: KERJA KERAS YANG BERKELANJUTAN

Pendahuluan

Tidak dapat dipungkiri bahwa inisiatif pembangunan rezim anti pencucian uang di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari masuknya Indonesia ke dalam daftar *Non Cooperative Countries and Territories* (NCCTs) oleh FATF (*Financial Action Task Force on money laundering*) pada bulan Juni 2001. Dimasukkannya Indonesia ke dalam daftar itu, membuat Pemerintah Indonesia segera mengambil langkah-langkah strategis yaitu diantaranya menyusun Undang-undang Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU), dan pendirian PPATK, sebuah institusi dengan tugas pokok melakukan koordinasi pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang di Indonesia.

Langkah-langkah tersebut selanjutnya diikuti dengan berbagai kebijakan yang meliputi penguatan kerangka hukum (*legal framework*), peningkatan pengawasan di sektor keuangan khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan UU TPPU, operasionalisasi PPATK sebagai *financial intelligence unit*, penguatan kerjasama antar lembaga domestik dan internasional, serta penegakan hukum.

Perjalanan waktu membuktikan bahwa langkah-langkah tersebut merupakan upaya berkelanjutan yang tiada kunjung henti. Upaya yang dilakukan selama kurun waktu empat tahun, yaitu dari tahun 2001 hingga tahun 2005, bukanlah waktu yang singkat untuk sebuah perjuangan. Perjuangan tersebut lebih diperberat lagi dengan rekomendasi-rekomendasi tambahan yang dikeluarkan FATF setiap setelah melakukan *face to face meeting* dengan Pemerintah Indonesia. Sudah barang tentu kerjasama dan koordinasi yang baik diantara instansi terkait dan setiap unsur yang terlibat di dalam pembangunan rezim anti pencucian uang ini turut memberikan andil yang besar di balik keberhasilan keluarnya Indonesia dari daftar NCCTs.

Dikeluarkannya Indonesia dari daftar NCCTs oleh FATF pada bulan Februari 2005 yang lalu bukanlah akhir dari segalanya, tetapi justru merupakan titik awal bagi sebuah perjalanan baru menuju ke arah perkembangan rezim anti pencucian uang yang lebih baik. Kerjasama yang sangat baik diantara instansi terkait dan dukungan penuh dari seluruh komponen masyarakat Indonesia sangat diperlukan dalam masa monitoring yang ditetapkan oleh FATF guna menghindari masuknya kembali Indonesia ke dalam daftar NCCTs. Paper ini menjelaskan upaya-upaya Indonesia untuk keluar dari daftar NCCTs tersebut.

I. FATF dan NCCTs Initiative

Upaya untuk melawan kejahatan pencucian uang pada tingkat internasional dilakukan oleh Negara-negara anggota OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) dengan membentuk satuan tugas yang disebut *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) pada tahun 1989. Saat ini FATF beranggotakan 31 negara/ yurisdiksi dan 2 organisasi regional. Salah satu peran FATF adalah menetapkan kebijakan dan langkah-langkah yang diperlukan dalam melawan pencucian uang dalam bentuk rekomendasi tindakan untuk mencegah dan memberantas pencucian uang.

Sejauh ini FATF telah mengeluarkan 40 rekomendasi pencegahan dan pemberantasan pencucian uang (*"FATF Forty Recommendations"*) serta 9 (sembilan) rekomendasi khusus untuk memberantas pendanaan terorisme (*"FATF Eight Special Recommendations on Terrorist Financing"*), termasuk diantaranya 1 (satu) rekomendasi khusus tentang *Cash Courier* yang baru dikeluarkan FATF pada sidang pleno bulan Oktober 2004 yang lalu. Empat puluh rekomendasi tersebut mencakup 4 (empat) bidang yaitu *legal system, financial and non-financial businesses measures, institutional measures, and international co-operation*. Untuk mengevaluasi tingkat kepatuhan suatu negara terhadap rekomendasi yang dikeluarkannya, FATF mengeluarkan *NCCTs (Non-Cooperative Countries and Territories) Initiative* yang bertujuan untuk mengetahui negara-negara yang tidak kooperatif dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Evaluasi berdasarkan *NCCTs Initiative* ini

menggunakan 25 kriteria (yang mengacu pada *40 recommendation*) untuk mengetahui praktek dan ketentuan di suatu negara yang masih belum sejalan dengan rekomendasi FATF. Kedua puluh lima kriteria tersebut terbagi dalam 4 (empat) kelompok besar yaitu :

1. *Loopholes in financial regulations* (11 kriteria);
2. *Obstacles raised by other regulatory requirements* (3 kriteria);
3. *Obstacles to international cooperation* (8 kriteria);
4. *Inadequate resources for preventing and detecting money laundering activities* (3 kriteria).

Evaluasi ini dilakukan oleh FATF terhadap negara-negara yang dinilai mempunyai potensi terjadinya praktik pencucian uang. Evaluasi berdasarkan *NCCTs Initiative* ini dilakukan pertama kalinya pada Juni 2000 dan selanjutnya secara regular dilakukan oleh FATF. Evaluasi pertama ini menghasilkan 15 negara masuk dalam daftar NCCTs. Sebagai negara yang dipandang mempunyai potensi sebagai tempat untuk dilakukannya praktik pencucian uang, Indonesia tidak luput dari penilaian FATF terhadap pemenuhan rekomendasi-rekomendasi yang telah dikeluarkannya. Berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh FATF dengan berpedoman pada *NCCTs Initiative* tersebut, pada bulan Juni 2001 Indonesia bersama 5 negara lainnya dimasukkan ke daftar NCCTs, sehingga pada posisi Juni 2001 yang masuk ke dalam daftar NCCTs berjumlah 17 negara, karena pada saat yang sama terdapat pula 4 negara yang keluar dari daftar tersebut.

II. Masuknya Indonesia Dalam Daftar NCCTs

Masuknya Indonesia ke dalam daftar NCCTs tersebut disebabkan Indonesia dinilai memenuhi (*fully met*) 9 (sembilan) kriteria dan sebagian memenuhi (*partially met*) untuk 4 (empat) kriteria.

Ketigabelas kriteria tersebut tersebar di seluruh 4 (empat) kelompok besar tersebut diatas, yang mengandung arti bahwa Indonesia mempunyai kelemahan di semua empat sector tersebut. Diantara empat kelompok tersebut, Indonesia dinilai mempunyai kelemahan paling besar pada kelompok 1 dan 4 yaitu masih banyaknya celah pada pengaturan sektor industri keuangan (*Loopholes in financial regulations*) dan belum adanya sarana yang memadai dalam mencegah dan memberantas kejahatan pencucian uang (*Inadequate resources for preventing and detecting money laundering activities*).

Berdasarkan kelemahan-kelemahan yang diidentifikasi oleh FATF tersebut, secara garis besar kelemahan tersebut adalah sebagai berikut :

- belum adanya undang-undang yang mengkriminalisasi kejahatan pencucian uang;
- belum dibentuknya *Financial Intelligence Unit* (FIU);
- belum adanya kewajiban pelaporan transaksi keuangan mencurigakan yang disampaikan ke FIU;
- ketentuan mengenai *Know Your Customer principles* baru saja diperkenalkan, namun masih hanya yang terkait dengan sektor perbankan; dan
- kurangnya kerjasama internasional.

III. Upaya Indonesia Untuk Keluar Dari Daftar NCCTs

A. Periode tahun 2001 - 2002

Sadar akan besarnya dampak negatif yang ditimbulkan dengan masuknya Indonesia dalam daftar NCCTs tersebut membuat pemerintah Indonesia segera melakukan berbagai langkah perbaikan yang konkrit, khususnya dalam upaya mengatasi berbagai kelemahan yang disorot oleh FATF.

Langkah tersebut diawali dengan disahkannya Undang-Undang No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) pada tanggal 17 April 2002. Beberapa hal pokok yang telah diatur dalam UU TPPU tersebut antara lain adalah:

- secara tegas menyatakan bahwa pencucian uang adalah suatu kejahatan;
- memerintahkan pendirian Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sebagai *focal point* dengan tugas pokok mengkoordinasikan langkah-langkah pemberantasan kejahatan pencucian uang;
- kewajiban penyampaian laporan transaksi keuangan mencurigakan dan transaksi keuangan tunai dengan batasan Rp 500 juta dari Penyedia Jasa Keuangan (PJK) kepada PPATK dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari; dan
- pengecualian pelaksanaan kerahasiaan bank dalam rangka penerapan UU TPPU. Telah diundangkannya UU TPPU tersebut menjadi tonggak awal dalam pembangunan rezim anti pencucian uang di Indonesia.

Namun demikian, upaya awal tersebut masih belum mampu mengeluarkan Indonesia dari daftar NCCTs. Meskipun dikeluarkannya UU TPPU tersebut diakui oleh FATF sebagai langkah yang signifikan dalam proses pembangunan rezim anti pencucian uang, namun dirasakan masih belum sepenuhnya mengakomodir FATF 40 dan 8 *recommendation* dan *international best practice*. Berkaitan dengan hal tersebut, melalui suratnya tanggal 3 Juli 2002 (hasil sidang rapat pleno FATF 18-21 Juni 2002) dan 24 Oktober 2002 (hasil sidang rapat pleno FATF 9-11 Oktober 2002), FATF menegaskan terdapat 10 (sepuluh) hal yang harus diperhatikan oleh Indonesia untuk dapat membangun rezim anti pencucian yang efektif dan memenuhi *international best practice*, yaitu :

1. Belum adanya kerangka pengaturan yang komprehensif dalam kaitannya dengan standar anti pencucian uang untuk lembaga keuangan non-bank, seperti asuransi dan *stockbrokers*.
2. Belum adanya ketentuan tentang *fit and proper test* untuk lembaga keuangan non-bank.
3. Belum adanya ketentuan tentang *know your customer* untuk lembaga keuangan non-bank.
4. Perlunya memperluas pengertian transaksi keuangan yang mencurigakan dalam UU TPPU, sehingga termasuk kewajiban melaporkan transaksi yang diduga menggunakan dana hasil dari kejahatan.
5. Belum adanya ketentuan larangan pemberian informasi ("*tipping off*") dalam UU TPPU.
6. Perlunya mempersingkat jangka waktu pelaporan transaksi keuangan mencurigakan dari PJK kepada PPATK, karena 14 hari dinilai terlalu lama.
7. Perlunya meniadakan batasan (*threshold*) hasil kejahatan (*proceed of crime*) yang dalam UU TPPU ditetapkan sebesar Rp 500 juta.
8. Adanya potensi untuk tidak dapat membekukan dan menyita hasil kejahatan yang besarnya dibawah batasan Rp 500 juta.
9. Belum adanya ketentuan yang mengatur bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*), dan 10. Belum beroperasinya PPATK sebagai FIU.

B. Periode tahun 2003 - 2004

Untuk mengatasi berbagai kelemahan (*deficiencies*) sebagaimana dikemukakan oleh FATF tersebut, Pemerintah Indonesia kembali mengambil berbagai langkah dan upaya dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang. Langkah dan upaya tersebut meliputi aspek penguatan kerangka hukum, peningkatan pengawasan di sektor keuangan, operasionalisasi PPATK, dan penguatan kerjasama antar lembaga domestik dan internasional.

1. Penguatan Kerangka Hukum

Dalam rangka mengakomodir rekomendasi FATF, UU TPPU dinilai perlu untuk disempurnakan sebagai langkah antisipatif atas berbagai perkembangan yang terjadi di dalam negeri maupun untuk memenuhi *international best practice* sebagaimana dituangkan dalam 40 rekomendasi dan 8 rekomendasi khusus yang telah dikeluarkan oleh FATF pada saat itu.

Upaya perbaikan dan penyempurnaan undang-undang tersebut pun akhirnya dapat diselesaikan oleh pemerintah RI dengan diundangkannya Undang-Undang No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 15 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang pada tanggal 13 Oktober 2003 (UU TPPU).

Beberapa perubahan yang mendasar antara lain adalah:

- penghapusan definisi hasil tindak pidana yang dikaitkan dengan jumlah uang sebesar Rp 500 juta;
- perluasan tindak pidana asal dari 15 jenis menjadi 25 jenis, termasuk di dalamnya tindak pidana lainnya sepanjang ancaman pidananya 4 tahun atau lebih;
- perluasan definisi transaksi keuangan mencurigakan, sehingga termasuk transaksi yang diduga menggunakan dana hasil dari kejahatan;
- penambahan ketentuan *anti-tipping off*;
- pengurangan masa pelaporan transaksi keuangan mencurigakan dari 14 (empat belas) hari menjadi 3 (tiga) hari;
- penambahan ketentuan mengenai bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*).

Langkah lain yang dilakukan pemerintah RI dalam rangka penguatan kerangka hukum di bidang TPPU adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2003 tentang Tata Cara Perlindungan Khusus Bagi Saksi dan Pelapor Tindak Pidana Pencucian Uang.

Peraturan Pemerintah tersebut antara lain mengatur tentang bentuk dan tata cara perlindungan yang diberikan kepada saksi dan pelapor yang meliputi antara lain kerahasiaan identitas pelapor, perlindungan atas keamanan pribadi dan atau keluarganya dari ancaman fisik dan mental, pemberian hak untuk tidak bertatap muka dengan tersangka dan kuasa hukumnya.

2. Penguatan Pengawasan Sektor Keuangan

Langkah penguatan kerangka hukum ini diikuti pula oleh serangkaian regulasi yang dikeluarkan oleh instansi pengawas penyedia jasa keuangan (PJK), yaitu Bank Indonesia sebagai otoritas pengawas bank, Ditjen Lembaga Keuangan Departemen Keuangan sebagai otoritas pengawas lembaga keuangan non bank serta Bapepam sebagai otoritas pengawas perusahaan sekuritas. Berbagai regulasi yang dikeluarkan tersebut terutama berkaitan dengan pelaksanaan prinsip mengenal nasabah (*Know Your Customer-KYC*) yang mempunyai keterkaitan yang erat dengan pembangunan rezim anti pencucian uang. Berbagai regulasi tersebut antara lain:

- a. Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.3/10/PBI/2001 tanggal 18 Juni 2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*), berikut dengan perubahan pertama PBI No.3/23/ PBI/2001 tanggal 13 Desember 2001 dan perubahan kedua PBI No.5/21/PBI/2003 tanggal 17 Oktober 2003.
- b. Peraturan Bank Indonesia No.5/23/PBI/2003 tanggal 4 Desember 2003 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principles*) bagi Bank Perkreditan Rakyat.
- c. Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal No.KEP-02/PM/2003 tanggal 15 Januari 2003 tentang Prinsip Mengenal Nasabah.
- d. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.45/KMK.06/2003 tanggal 30 Januari 2003 tentang Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank.
- e. Peraturan Bank Indonesia No.6/1/PBI/2004 tanggal 6 Januari 2004 tentang Pedagang Valuta Asing.

Selain regulasi yang terkait dengan pelaksanaan prinsip mengenal nasabah, Departemen Keuangan telah pula menge-luarkan ketentuan yang mengatur pelaksanaan *fit and proper test* untuk manajemen lembaga keuangan nonbank.

3. Operasionalisasi PPATK

UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana diubah dengan UU No.25 Tahun 2003 secara tegas mengamankan pendirian PPATK sebagai lembaga sentral (*focal point*) yang mengkoordinasikan pelaksanaan UU TPPU. PPATK diresmikan pada tanggal 17 Oktober 2003 oleh Menteri Koordinator Politik dan Keamanan, dan mulai saat itu telah beroperasi secara penuh.

Sebelum PPATK beroperasi secara penuh tersebut, tugas menerima laporan dari industri perbankan dilakukan oleh Unit Khusus Investigasi Perbankan, Bank Indonesia.

Berbagai upaya dilakukan untuk menunjang operasio-nalisasi PPATK, antara lain dengan dikeluarkannya Keppres No.81 Tahun 2003 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja PPATK, Keppres No.82 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Kewenangan PPATK, Keppres No.3 Tahun 2004 tentang Sistem Kepegawaian PPATK.

Rancangan Keppres Tentang Sistem Penggajian dan Renumerasi PPATK hingga saat ini belum disahkan. Saat ini PPATK dipimpin oleh seorang Kepala dan 4 (empat) orang Wakil Kepala yang diangkat berdasarkan Keputusan Presiden dan diambil sumpahnya di hadapan Ketua Mahkamah Agung. Untuk kelancaran operasionalisasi PPATK, pemerintah RI menyediakan anggaran melalui mekanisme APBN.

Untuk melengkapi ketentuan yang telah dikeluarkan oleh otoritas pengawas PJK, khususnya yang terkait dengan penerapan KYC, PPATK juga mengeluarkan 6 (enam) pedoman yang dimaksudkan untuk memudahkan PJK dalam melakukan kewajiban pelaporan kepada PPATK dalam bentuk Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (LTKM) dan Laporan Transaksi Keuangan Tunai (LTKT).

Sejak beroperasi penuh pada tanggal 17 Oktober 2003, PPATK telah dapat menerima LTKM secara langsung dari PJK. Penyampaian LTKM oleh PJK dapat dilakukan baik secara manual maupun on-line. Jumlah LTKM yang diterima oleh PPATK menunjukkan tendensi yang meningkat, demikian pula halnya dengan jumlah PJK yang telah menyampaikan laporan. Dalam kurun waktu 29 bulan sebelum beroperasinya PPATK secara penuh pada 17 Oktober 2003, terdapat 291 LTKM yang telah diterima melalui Bank Indonesia.

Sementara itu per posisi 17 Juni 2005, jumlah PJK yang menyampaikan LTKM tercatat sebanyak 90 bank umum, 1 BPR dan 16 lembaga keuangan nonbank (perusahaan asuransi, sekuritas, pedagang valuta asing, lembaga pembiayaan dan dana pensiun) dengan total 2159 LTKM.

Sementara itu untuk LTKT, PPATK hingga tanggal yang sama telah menerima 1.252.689 LTKT dari 107 bank umum, 18 PVA, 7 BPR dan 1 perusahaan asuransi. Penyampaian LTKM dan LTKT dilakukan secara manual maupun *on-line*.

Untuk kelancaran jalannya operasional PPATK dan memudahkan PJK dalam memenuhi kewajiban pelaporannya, telah dikembangkan sistem pelaporan yang disebut dengan TRACeS (*Transaction Report Acquisition Electronic System*) sejak tahun 2003. TRACeS merupakan sistem informasi pelaporan yang yang dapat dilakukan oleh PJK secara on-line. Sementara itu, guna menunjang tugas analisis, saat ini PPATK telah memiliki *analytical tools* dan *data warehouse* yang akan terus dikembangkan di kemudian hari.

4. Penguatan Kerjasama Antar Lembaga

Sebagaimana diatur dalam UU TPPU dan Keppres No.82 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Kewenangan PPATK, PPATK dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, dapat melakukan kerja sama dengan pihak yang terkait baik nasional maupun internasional. Dalam lingkup nasional, PPATK telah melakukan kerja sama yang dituangkan dalam bentuk Nota Kesepahaman (MoU) dengan Bank Indonesia, Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Kepolisian Negara RI, Bapenam, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan RI, Departemen Kehutanan dan

CIFOR (Center for International Forestry Research) yaitu suatu lembaga penelitian internasional di bidang kehutanan. Kerja sama meliputi pertukaran informasi, pertukaran pegawai, *capacity building* dan hal-hal lain yang terkait dengan pelaksanaan rezim anti pencucian uang di Indonesia.

Sementara itu untuk menunjang efektifnya pelaksanaan rezim anti pencucian uang di Indonesia, melalui Keputusan Presiden No.1 Tahun 2004 tanggal 5 Januari 2004, pemerintah RI membentuk Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Komite TPPU) yang diketuai oleh Menko Politik, Hukum dan Keamanan dengan wakil Menko Perekonomian dan Kepala PPATK sebagai sekretaris Komite.

Anggota Komite TPPU lainnya adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Keuangan, Kapolri, Jaksa Agung, Kepala BIN dan Gubernur Bank Indonesia. Komite ini bertugas antara lain merumuskan arah kebijakan penanganan tindak pidana pencucian uang dan mengkoordinasikan upaya penanganan pencegahan dan pemberantasannya.

Sementara itu dalam lingkup internasional, PPATK juga telah melakukan kerja sama yang dituangkan dalam bentuk Nota Kesepahaman (MoU) dengan Thailand FIU (Anti Money Laundering Office), Malaysia FIU (Bank Negara Malaysia), Korea FIU (Koreas Financial Intelligence Unit), dan Australia FIU (Australian Financial Reports & Analysis Centre), Filipina FIU (Anti Money Laundering Council), Romania FIU (National Office for Prevention and Control Money Laundering), Belgium FIU (CTIF-CFI), Italian FIU (Ufficio Italiano dei Cambi), Spanyol FIU (Servicio Ejecutivo de la Comisi) dan Polandia FIU (Generalny Inspektor Informacyj Finansowej/GIIF). Kerjasama dengan FIU negara lain tersebut terutama berkaitan dengan pertukaran informasi intelijen di bidang keuangan.

Masih dalam kaitan dengan kerja sama internasional, pada tanggal 23 Juni 2004 PPATK secara resmi diterima sebagai anggota The Egmont Group. The Egmont Group (TEG) adalah suatu organisasi internasional informal yang dibentuk pada tahun 1995 di Egmont-Arenberg Palace di Brussel, Belgia. 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. 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.

Diterimanya PPATK sebagai anggota the Egmont Group membawa keuntungan dalam aksesibilitas ke pusat informasi intelijen keuangan di 94 negara yang pada gilirannya dapat meningkatkan efektifitas pemberantasan tindak pidana pencucian uang.

5. Tanggapan FATF Atas Kemajuan Yang Dicapai Oleh Indonesia

Meskipun berbagai upaya di atas telah dilakukan oleh Pemerintah RI dalam mengatasi berbagai kelemahan yang disorot oleh FATF, namun hal tersebut belum menjadikan Indonesia keluar dari daftar tersebut hingga akhir tahun 2004. Bahkan menjelang sidang pleno FATF bulan Oktober 2003, nuansa untuk mengenakan sanksi tambahan kepada Indonesia dalam bentuk *countermeasures* sangat kental, apabila amandemen UU TPPU belum dilaksanakan. Dengan telah diundangkannya amandemen UU TPPU pada bulan Oktober 2003, maka sanksi tambahan tersebut dapat dihindarkan meskipun posisi Indonesia masih tetap dalam daftar NCCTs. Dengan mempertimbangkan kemajuan yang dicapai oleh Indonesia, melalui surat tanggal 3 Oktober 2003 FATF meminta Indonesia untuk menyampaikan *Implementation Plan*.

Untuk memenuhi persyaratan dari FATF tersebut, pemerintah RI telah menyampaikan *Implementation Plan*, yang antara lain berisi rencana tindak dari seluruh instansi terkait dalam rangka penanganan rezim anti pencucian uang di Indonesia.

Mengingat *Implementation Plan* tersebut melibatkan banyak instansi terkait, maka sebelum disampaikan ke FATF, *Implementation Plan* tersebut telah dibahas dan disetujui dalam pertemuan Komite TPPU pada tanggal 17 Februari 2004. Pada tanggal 18 Februari 2004 *Implementation Plan* tersebut telah disampaikan kepada FATF dan tanggapan resmi telah mereka sampaikan pada tanggal 27 Februari 2004.

Selanjutnya dalam suratnya tanggal 2 Juli 2004, *the FATF Plenary* menyatakan bahwa pemantauan yang berkesinambungan akan terus dilakukan terhadap perkembangan pelaksanaan *Implementation Plan* yang telah disampaikan kepada FATF pada bulan Februari 2004. Berkaitan dengan hal tersebut, FATF meminta pemerintah Indonesia untuk lebih memperhatikan 3 (tiga) hal sebagai berikut :

1. Penerapan bantuan hukum timbal balik (*Mutual Legal Assistance*) sebagaimana diatur dalam pasal 44 dan 44A Undang-undang No.15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana diubah dengan Undang-undang No.25 Tahun 2003 (UU TPPU), termasuk beberapa contoh tanggapan pemerintah Indonesia terhadap permintaan bantuan hukum timbal balik dari negara lain;
2. Penerapan *Anti Money Laundering Compliance Audit Program*, khususnya pemeriksaan terhadap Penyedia Jasa Keuangan (PJK) untuk meyakinkan ketaatan PJK dalam melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan.
3. Keberhasilan dalam melakukan penuntutan kasus pencucian uang, terutama untuk membuktikan bahwa unsur "*menyembunyikan dan menyamarkan harta kekayaan hasil tindak pidana*" sebagaimana diatur dalam UU TPPU memang dapat diterapkan oleh pengadilan.

Berkaitan dengan hal tersebut, telah dilakukan pertemuan lintas instansi untuk menanggapi dan menindaklanjuti rekomendasi FATF dimaksud. Terdapat beberapa kemajuan yang patut dicatat :

1. Penerapan bantuan hukum timbal balik (*Mutual Legal Assistance*, MLA) Departemen Hukum & HAM dan Departemen Luar Negeri telah menindaklanjuti beberapa permintaan MLA dari negara lain, dimana beberapa diantaranya telah diteruskan ke Polri untuk segera melakukan aksi tindak lanjut.

Pemerintah RI pun telah pula dapat menunjukkan adanya kerjasama yang baik dalam penerapan MLA ini, antara lain ditunjukkan dengan berhasilnya penarikan kembali sebagian hasil korupsi BLBI atas nama terpidana Hendra Rahardja yang bekerjasama dengan Pemerintah Australia.

Untuk memberikan landasan hukum yang kuat pada penerapan MLA atas beberapa tindak pidana, saat ini tim yang terdiri dari instansi terkait telah menyelesaikan RUU MLA. RUU MLA dimaksud telah disampaikan oleh Dephuk&HAM kepada Presiden RI pada tanggal 25 November 2004.

Penyusunan RUU MLA ini juga merupakan salah satu pelaksanaan rencana aksi yang terdapat di dalam *Implementation Plan* yang disusun oleh Pemerintah RI.

Selain itu Indonesia juga senantiasa aktif dalam mewujudkan gagasan pembentukan MLA Treaty diantara negara-negara Asia Tenggara, dan untuk itu Indonesia telah menandatangani "*Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*" bersama negara-negara Asia Tenggara lainnya (Kamboja, Laos, Vietnam, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Filipina) pada tanggal 29 November 2004.

2. Penerapan *Anti Money Laundering Compliance Audit Program* Bank Indonesia saat ini telah memiliki *KYC/AML Supervisory Framework*, yang memuat pedoman teknis untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap penerapan prinsip mengenal nasabah dan rezim anti pencucian uang pada umumnya.

Sebagai tindak lanjut dari *framework* tersebut, BI telah mengeluarkan Surat Edaran kepada Bank Umum No.6/37/DPNP tanggal 10 September 2004 perihal Penilaian dan Pengenaan Sanksi terhadap Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah dan Kewajiban yang terkait dengan UU TPPU. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka setiap bank dinilai tingkat kepatuhan dan penerapannya dimana hasil penilaian tersebut akan menghasilkan suatu "*rating*" tertentu yang akan berpengaruh pada tingkat kesehatan bank.

Hingga 30 September 2004, BI telah melakukan pemeriksaan penerapan KYC/AML dengan menggunakan ketentuan baru tersebut kepada 24 bank (2 bank milik pemerintah, 5 bank campuran, 2 bank asing, 12 bank umum swasta nasional, 2 bank syariah, dan 1 BPD). Berdasarkan pemeriksaan tersebut, sebagian besar memperoleh rating 3 yang mengandung arti bank-bank tersebut telah cukup baik dalam menerapkan

KYC/AML. Beberapa bank memperoleh rating 4 yang berarti bank-bank tersebut belum efektif dalam menerapkan KYC/AML. Hanya 2 bank yang mempunyai rating 1, yang berarti bank tersebut telah menerapkan KYC/AML dengan sangat efektif dan komprehensif. Dari penilaian yang dilakukan tidak terdapat bank yang memiliki rating 5, atau tidak menerapkan KYC/AML sama sekali.

Sementara itu dalam kurun waktu 2003-2004, Bapepam telah pula melakukan audit terhadap 65 perusahaan sekuritas, dimana penilaian efektivitas dari penerapan KYC termasuk dalam area yang diperiksa. Berdasarkan pemeriksaan tersebut, 31 perusahaan sekuritas dikenakan sanksi karena ketidakpatuhan mereka terhadap ketentuan yang berlaku termasuk ketentuan KYC/AML.

Sanksi tersebut bervariasi dalam bentuk peringatan tertulis hingga pencabutan ijin usaha.

Untuk lembaga keuangan non-bank, PPATK bekerja sama dengan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan (DJLK) telah melakukan monitoring (dalam bentuk *on-site visit*) terhadap 8 (delapan) perusahaan asuransi, dana pensiun dan lembaga pembiayaan yang dilaksanakan pada bulan Desember 2004. Monitoring dilakukan untuk mengetahui tingkat pengetahuan dan kepatuhan PJK tersebut terhadap penerapan prinsip mengenal nasabah dan rezim anti pencucian uang.

3. Keberhasilan dalam melakukan penuntutan kasus pencucian uang. Terdapat sejumlah kasus yang dilaporkan kepada Kapolri dan Jaksa Agung yang telah diperiksa di pengadilan. Dari beberapa kasus yang telah diajukan ke pengadilan, 18 kasus telah diputus di pengadilan dimana 1 kasus terkait dengan terorisme dan 17 kasus lainnya terkait dengan tindak pidana korupsi dan perbankan. Baru satu kasus yaitu yang berkaitan dengan dana Dapensri pada BII yang divonis oleh pengadilan menggunakan dakwaan kumulatif pencucian uang, penipuan dan pemalsuan. Hukuman yang dijatuhkan terhadap kasus tersebut berkisar hukuman penjara 2 tahun 3 bulan hingga seumur hidup.

Langkah-langkah konkrit dari Pemerintah RI tersebut telah disampaikan oleh PPATK kepada FATF melalui surat resmi tanggal 29 September 2004 dan 18 Oktober 2004, serta disampaikan pula oleh delegasi RI kepada Tim Review FATF pada pertemuan bilateral di Brunei Darussalam pada tanggal 4 Oktober 2004. Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan hasil sidang pleno FATF 20-22 Oktober 2004 yang disampaikan melalui surat resmi kepada PPATK tanggal 22 Oktober 2004, Presiden FATF menyatakan apresiasinya kepada pemerintah Indonesia atas berbagai kemajuan yang berarti dalam penanganan rezim anti pencucian uang. Sebagai langkah untuk menetapkan posisi Indonesia dalam daftar NCCTs, Tim Review FATF melakukan *on-site visit* ke Indonesia untuk memastikan efektifitas dari penerapan rezim anti pencucian uang pada tanggal 27 dan 28 Januari 2005.

Kedatangan Tim Review FATF tersebut telah menjadi momentum yang baik bagi Pemerintah Indonesia untuk menunjukkan hasil dari berbagai upaya nyata yang telah dilakukan.

III. Indonesia Keluar Dari Daftar NCCTs

Selama melakukan *on-site visit* ke Indonesia, Tim Review FATF melakukan pertemuan dengan seluruh instansi teknis yang terkait dengan penanganan rezim anti pencucian uang di Indonesia, yaitu PPATK, Bank Indonesia, Departemen Keuangan, Kepolisian RI, Kejaksaan Agung RI, Departemen Hukum dan HAM, dan Departemen Luar Negeri. Tim FATF juga melakukan diskusi dengan beberapa PJK.

Pertemuan-pertemuan tersebut dimaksudkan untuk menilai dan mengkonfirmasi kemajuan-kemajuan yang telah terjadi di Indonesia secara faktual sebagaimana telah disampaikan baik melalui tertulis maupun pertemuan bilateral sebelumnya.

Berdasarkan *on-site visit* tersebut, Tim Review FATF menilai bahwa berbagai kemajuan berarti memang secara faktual terjadi di Indonesia.

Perkembangan positif tersebut dicapai tidak saja dalam rangka menindaklanjuti berbagai rekomendasi yang disampaikan oleh FATF sebelumnya namun juga untuk mengantisipasi

perkembangan yang terjadi baik di domestik, regional maupun internasional. Selain itu, melalui surat tanggal 4 Februari 2005 Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Widodo A. S. atas nama Pemerintah menyampaikan komitmen pemerintah RI untuk terus melakukan pembangunan rezim anti pencucian uang di Indonesia.

Hasil *on-site visit* tersebut untuk selanjutnya dibahas pada sidang pleno FATF yang diselenggarakan di Paris pada tanggal 9-11 Februari 2005. Menimbang adanya perkembangan yang memadai dan berkelanjutan serta adanya komitmen yang kuat dari pemerintah Indonesia dalam membangun rezim anti pencucian uang, melalui surat tanggal 11 Februari 2005 akhirnya FATF memutuskan untuk mengeluarkan Indonesia dari daftar NCCTs.

Sesuai dengan kebijakan FATF yang berlaku dalam proses pencabutan suatu negara dari daftar NCCTs (*delisting procedure*), FATF akan melakukan pemantauan (monitoring) yang pelaksanaannya akan dikoordinasikan dengan *Asia/Pacific Group on Money Laundering* (APG) sebagai *FATF-style regional body*.

Dalam fase monitoring ini, Indonesia diwajibkan menyampaikan laporan perkembangan penerapan rezim anti pencucian uang secara reguler. Disamping itu, dalam fase monitoring ini juga akan dilakukan pertemuan bilateral dengan Tim Review FATF.

Dalam masa monitoring tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian khusus oleh pemerintah RI, yaitu:

- i. Meningkatkan pelaporan transaksi keuangan mencuri-gakan, khususnya yang disampaikan oleh *smaller banks*;
- ii. Meningkatkan *capacity building* bagi aparat penegak hukum, yaitu penyidik dan penuntut, dengan memfokuskan pada modus-modus tindak pidana pencucian uang (TPPU);
- iii. Melaksanakan penanganan perkara TPPU secara efektif dan tepat waktu;
- iv. Melaksanakan pemeriksaan (audit) terhadap Penyedia Jasa Keuangan secara tegas, yang harus diikuti pengenaan sanksi dalam ditemukan pelanggaran;
- v. Mengundang RUU Tentang Bantuan Hukum Timbal Balik (*Mutual Legal Assistance*), dan memastikan efektifitas penerapannya; serta vi. Memenuhi komitmen untuk menyediakan anggaran dan sumber daya manusia yang memadai untuk seluruh instansi terkait, termasuk di dalamnya kewenangan pengangkatan pegawai tetap PPATK.

Selanjutnya FATF secara tegas menyatakan pula bahwa apabila Indonesia tidak dapat menunjukkan perkembangan yang memadai dan berkelanjutan terhadap beberapa hal tersebut di atas dalam rangka pembangunan rezim anti pencucian uang, maka FATF dapat memasukkan kembali Indonesia ke dalam daftar NCCTs.

IV. Indonesia Pasca Keluar Dari Daftar NCCTs

Keluarnya Indonesia dari daftar NCCTs merupakan angin segar ditengah-tengah upaya memulihkan kepercayaan dunia internasional terhadap Indonesia. Namun demikian keluarnya Indonesia dari daftar NCCTs itu bukan menjadi akhir dari semua upaya yang telah dilakukan, melainkan menjadi awal bagi sebuah perjalanan panjang pembangunan rezim anti pencucian uang yang efektif di Indonesia.

Kerjasama yang sangat baik diantara instansi terkait dan dukungan penuh dari seluruh komponen masyarakat Indonesia merupakan modal utama yang sangat diperlukan dalam masa monitoring guna menghindari masuknya kembali Indonesia ke dalam daftar NCCTs. Pencapaian ini pada akhirnya diharapkan dapat berdampak positif bagi perkembangan perekonomian Indonesia secara keseluruhan. Beberapa langkah penting yang kiranya perlu segera dilakukan oleh instansi terkait dalam masa monitoring tersebut antara lain adalah:

1. Otoritas pengawas industri jasa keuangan (Bank Indonesia dan Departemen Keuangan) bersamasama dengan PPATK untuk tetap terus melakukan sosialisasi/seminar/workshop dan langkah-langkah persuasif lainnya, termasuk dilaksanakannya pemeriksaan (audit kepatuhan), guna meningkatkan peran serta penyedia jasa keuangan dalam memenuhi kewajiban pelaporannya.
2. Melanjutkan sosialisasi kepada masyarakat tentang KYC dan UU TPPU.

3. Otoritas pengawas lembaga keuangan maupun aparat penegak hukum, dan PPATK untuk terus melakukan upaya peningkatan kapasitas (*capacity building*) guna mengantisipasi perkembangan kejahatan pencucian uang.
4. Mengundang RUU Tentang Bantuan Hukum Timbal Balik (*Mutual Legal Assistance*), dan memastikan efektifitas penerapannya.
5. Merealisasikan komitmen Pemerintah Indonesia untuk menyediakan anggaran dan sumber daya manusia yang memadai untuk seluruh instansi yang terkait dengan pelaksanaan rezim anti pencucian uang di Indonesia.^{YH}

Dimuat dalam *BULETIN HUKUM
PERBANKAN DAN KEBANKSENTRALAN*
Volume 3, Nomor 2, Agustus 2005.