

Perspektif dan Upaya yang Dilakukan dalam Perjanjian Bantuan Timbal Balik Mengenai Tindak Pidana Pencucian Uang (*Money Laundering*)

Oleh:

Dr. Yunus Husein

Pendahuluan

Bagi negara seperti Indonesia yang menghadapi persoalan hukum dimana banyak pelaku kejahatan raib dan *proceeds of crime* dari berbagai kejahatan disembunyikan ke luar negeri, kejelasan politik hukum dan keberadaan suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai bantuan timbal balik dalam masalah pidana (*mutual legal assistance in criminal matters* atau MLA) dirasakan mutlak diperlukan. Dalam penanganan perkara tindak pidana pencucian uang, keberadaan sistem MLA ini sangat penting terutama di dalam mengupayakan pengembalian *proceeds of crime* atau yang dikenal dengan proses *asset recovery*.

Apa sebenarnya peranan MLA bagi penegakan hukum perkara tindak pidana pencucian uang yang bersifat lintas lintas batas negara ini? Bagaimana pengaturan MLA ini berdasarkan standar internasional dan apakah UU No. 1 Tahun 2006 Tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana yang baru disahkan beberapa waktu lalu sudah dapat mendukung penegakan hukum perkara tindak pidana pencucian uang?

Bentuk Kerjasama Internasional

Saat ini dikenal beberapa bentuk kerjasama internasional dalam memberantas tindak pidana yang tertuang di dalam berbagai perjanjian, antara lain, Perjanjian Pertukaran Informasi (*Memorandum of Understanding on Exchange Information*), MLA, Ekstradisi dan Perjanjian Pemindahan Terpidana (*Transfer of Sentenced Person*).

Yang membedakan satu sama lain adalah bahwa dalam perjanjian pertukaran informasi (MoU) yang menjadi objek kerjasama atau yang dipertukarkan adalah informasi dalam rangka penyelidikan atau penyidikan tindak pidana. Sedangkan dalam MLA, ruang lingkup kerjasamanya meliputi tahap penyelidikan, penyidikan, pemeriksaan di muka persidangan hingga pelaksanaan putusan pengadilan. Sementara, perjanjian ekstradisi lebih fokus kepada upaya menangkap seorang tersangka atau terdakwa yang berada pada yuridiksi negara lain. Kemudian, perjanjian Transfer of Sentenced Person meliputi pemindahan orang yang sudah menjalani sebagian hukuman ke negara asalnya untuk menjalani sisa masa hukuman yang belum dijalannya di negaranya.

Sejatinya kerjasama internasional merupakan proses diplomatik diantara dua negara atau lebih yang memiliki landasan kepentingan yang sama. Kerjasama internasional harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip persamaan (*equality*) yang didasarkan pada sikap saling menghargai dan kedaulatan (*sovereignty*) dari negara-negara yang terlibat di dalam kerjasama itu. Kerjasama internasional yang tertuang di dalam perjanjian akan berlaku dan mengikat secara politik dan hukum (*legally and politically binding effect*) kepada negara-negara yang membuatnya. Dengan demikian sangat jelas bahwa MLA sebagai salah satu bentuk kerjasama internasional tidak mungkin dilakukan di atas dasardasar yang bertumpu pada ketidakadilan atau dibuat karena adanya tekanan/paksaan yang menguntungkan salah satu pihak.

Bantuan Timbal Balik atau MLA

Produk hukum internasional dan standar internasional di bidang pemberantasan tindak pidana pencucian uang yang mengatur masalah MLA meliputi:

- FATF 40 Recommendation butir 36, 37 dan 40 (beserta *interpretative note to recommendation 40*);

- 1988 UN Convention Against Illicit Traffic Narcotics Drugs and Psychotropic Substances article 7;
- 2000 UN Convention on Transnational Organized Crime article 7, 18, 27;
- 2003 UN Convention Against Corruption article 14, 46, 47 dan 48;
- The 2000 Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the EU article 3, 4, 5, 6 dan 7;
- Council of the EU Framework Decision on Money Laundering, the identification, tracing freezing, seizing, and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime article 4; dan
- The Protocol to the 2000 Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the EU article 1-9;

Produk hukum internasional dan standar internasional tersebut di atas pada umumnya memandang MLA sebagai masalah yang sangat penting di dalam pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan meminta setiap negara menetapkan kebijakan yang efektif dan komprehensif untuk menerapkan MLA ini.

Secara spesifik FATF Recommendation mengatur beberapa point penting mengenai MLA, dimana setiap negara:

- diminta untuk menjamin terlaksananya bantuan timbal balik masalah pidana untuk kepentingan penyidikan, penuntutan maupun pemeriksaan terkait dengan masalah tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme;
- secara khusus tidak diperkenankan menetapkan pembatasan, persyaratan dan pencantuman alasan yang tidak berdasar pada ketentuan mengenai MLA;
- menjamin agar permintaan MLA dapat diproses secara efektif;
- tidak diperkenankan menolak permintaan MLA (dari negara lain) karena alasan terkait masalah fiskal maupun ketentuan kerahasiaan bank;
- menjamin bahwa *central authority* memiliki kewenangan untuk memproses permintaan MLA dari negara lain, termasuk di dalam membantu memenuhi permintaan yang disampaikan oleh penegak hukum negara lain kepada *counterpartnya* di dalam negeri.

MLA ini sangat dianjurkan dalam berbagai pertemuan internasional dan Konvensi PBB, misalnya, dalam United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). Negara penandatanganan dianjurkan untuk memiliki kerja sama internasional; antara lain, dalam bentuk MLA guna memberantas korupsi. Indonesia sudah mempunyai undang-undang yang merupakan payung dari MLA, yaitu UU No 1 tahun 2006 yang berlaku sejak 3 Maret 2006.

UU ini mengatur ruang lingkup MLA, prosedur *Mutual Assistance Request* (MAR) dan pembagian hasil tindak pidana yang disita kepada negara yang membantu. Di samping itu, di dalam UU No 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, sebagaimana telah diubah dengan UU No 25 Tahun 2003 (UUTPPU), diatur juga masalah MLA pada Pasal 44 dan 44A.

MLA pada intinya dapat dibuat secara bilateral atau multilateral. MLA bilateral ini dapat didasarkan pada perjanjian MLA atau atas dasar hubungan baik timbal balik (resiprositas) dua negara. Sejauh ini, Indonesia sudah memiliki beberapa perjanjian kerja sama MLA bilateral dengan Australia, China dan Korea. Sementara itu, MLA Multilateral terangkum pada ASEAN MLA Treaty yang sudah ditandatangani hampir semua negara anggota ASEAN, termasuk Indonesia .

Objek MLA, antara lain, pengambilan dan pemberian barang bukti. Ini termasuk pernyataan, dokumen, catatan, identifikasi lokasi keberadaan seseorang, pelaksanaan permintaan untuk pencarian barang bukti dan penyitaan, pencarian, pembekuan, dan penyitaan aset hasil kejahatan, mengusahakan persetujuan orang yang bersedia memberikan kesaksian atau membantu penyidikan di negara peminta bantuan MLA.

Dalam pelaksanaan MLA, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai otoritas sentral (*central authority*) dapat meminta pejabat yang berwenang untuk melakukan tindakan kepolisian. Hal ini berupa penggeledahan, pemblokiran, penyitaan, pemeriksaan surat, dan pengambilan keterangan.

Sebaliknya, Menteri Hukum dan HAM dapat menolak permintaan kerja sama MLA dari negara lain dalam hal tindakan yang diajukan itu dapat mengganggu kepentingan nasional atau berkaitan dengan kasus politik atau penuntutan yang berkaitan dengan suku, agama, ras, kebangsaan, atau sikap politik seseorang. Komunikasi dalam kerja sama MLA dapat dilakukan, baik melalui jalur diplomatik maupun melalui jalur *central authority*. Ada juga negara yang melakukan kerja sama MLA hanya melalui jalur diplomatik, seperti Malaysia.

Kurang Progresif

Kalau dilihat dari jumlah perjanjian MLA yang dimiliki Indonesia, yaitu hanya tiga perjanjian, tampak kesan Indonesia kurang progresif. Di samping itu, Indonesia sering kali lambat dalam melakukan ratifikasi terhadap perjanjian MLA yang sudah ditandatangani.

Dari ketiga perjanjian tersebut, ada satu perjanjian MLA yang walaupun sudah ditandatangani beberapa tahun yang lalu, tetapi sampai hari ini belum diratifikasi, yaitu perjanjian MLA dengan Korea. Perjanjian MLA dengan Republik Rakyat China yang ditandatangani tahun 2000 baru saja diratifikasi DPR pada tahun ini. Sedangkan perjanjian MLA Multilateral dengan hampir seluruh negara anggota ASEAN sudah ditandatangani November 2004, tetapi sampai hari ini belum diratifikasi.

Sementara itu, Singapura dan Malaysia sudah mencatatkan dokumen ratifikasinya masing-masing sejak April dan Juni 2005. Bandingkan dengan Amerika Serikat yang memiliki perjanjian MLA dengan sekitar 50 negara, seperti dengan Filipina dan Thailand.

Sementara itu, Republik Rakyat China memiliki 39 perjanjian MLA dengan negara lain. Baru-baru ini, Indonesia sudah sepakat dengan Hong Kong tentang substansi yang akan ditandatangani dalam perjanjian MLA, dan melakukan pembicaraan awal dengan Swiss.

Mutlak Perlu

Sebagaimana diketahui, globalisasi berjalan begitu cepat dan perkembangan teknologi dan pelayanan nasabah bank semakin meningkat dengan modus operandi lebih rumit dan canggih. Di samping itu, mengingat tindak pidana tertentu memiliki karakteristik lintas batas negara (*transnational crime*), seperti korupsi dan TPPU, kerja sama dengan negara lain mutlak diperlukan untuk memperoleh alat bukti dan aset yang merupakan hasil tindak pidana. Indonesia harus lebih progresif lagi mengupayakan peningkatan kerja sama MLA dengan negara lain. Kita jangan selalu terlambat seperti yang selama ini terjadi. Indonesia harus mengambil inisiatif untuk mengadakan kerja sama MLA dengan negara lain. Jangan sampai Indonesia memiliki UU MLA atau Perjanjian MLA justru karena dipengaruhi atau ditekan negara lain atau lembaga internasional.

Nampaknya ke depan Indonesia harus lebih progresif mengadakan pendekatan kepada negara-negara yang dinilai sebagai *safe heaven country*, *tax heaven* atau *laundering country*. Sebagai langkah awal sebaiknya dilakukan inventarisasi negara-negara mana saja yang masuk dalam kategori di atas. Penyusunan inventarisasi tersebut akan membantu Indonesia menentukan prioritas penyusunan kerjasama MLA.

Sharing Forfeited Asset

Salah satu aspek dari MLA adalah *sharing forfeited asset*. Aset yang disita sebagian dibagikan kepada negara yang membantu penyelesaian kasus tersebut, baik untuk biaya operasional atau lainnya. Ini suatu masalah baru. Indonesia memiliki ketentuan untuk mengenai hal ini dalam Pasal 57 UU No 1 tahun 2006, namun beberapa negara, seperti Thailand, tidak.

Di Amerika Serikat, masalah ini sudah berjalan sejak lama (1989). Sebagai contoh, pada tahun itu ada dana sebesar USD 188 juta dan dibagikan kepada negara lain yang membantu Amerika dalam MLA. Besarnya bagian ini tergantung dari peranan negara tersebut. Kalau negara yang membantu mempunyai peranan yang esensial maka dapat memperoleh 50-80% dari aset yang dirampas. Misalnya, negara tersebut mengembalikan aset yang disita dan membela di pengadilan. Kalau bantuan bersifat substansial seperti melaksanakan permintaan Amerika, dan membekukan aset, maka negara tersebut dapat bagian sebesar 40-50%. Sementara jika peranan negara asing tersebut hanya "*facilitating assistance*" – misalnya memberikan informasi, menyediakan dokumen bank – akan memperoleh bagian sampai 40%.

Indonesia perlu mengundang dan membuat peraturan pelaksanaan soal ketentuan Pasal 57 mengenai masalah *sharing forfeited asset* ini. Ini menjadi membuka peluang keberhasilan mengejar barang bukti dan hasil tindak pidana yang berada di luar negeri menjadi semakin besar. Nilai besaran jatah negara yang membantu ini dapat dirundingkan oleh Menteri Hukum dan HAM sudah tentu dengan mempertimbangkan peranan negara tersebut. PBB telah menyediakan model *bilateral agreement* mengenai *sharing forfeited assets* ini. Satu hal penting yang perlu diperhatikan dalam perumusan ketentuan mengenai *sharing forfeited assets* adalah *proceeds of crime* dari kejahatan asal apa yang dapat dilakukan *sharing*-nya. Untuk *proceeds of crime* yang berasal dari korupsi yang notabene uang rakyat, misalnya, maka tidak dapat dilakukan *sharing* dengan negara lain.^{YH}

Makalah disampaikan pada "**Seminar Tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana**" yang diselenggarakan oleh BPHN pada tanggal 29-30 Agustus 2006, di Bandung.