

PENDAHULUAN

Oleh: Yunus Husein

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

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merupakan organisasi internasional pertama yang mengambil gagasan untuk menyusun perangkat hukum internasional memerangi money laundering. Lahirnya rezim hukum internasional untuk memerangi kejahatan pencucian uang dengan dikeluarkannya *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic drugs and Psychotropic Substances 1988* (Vienna Convention 1988), dimulai pada saat masyarakat internasional merasa frustrasi dalam memberantas kejahatan perdagangan gelap obat bius. Hal ini dapat dimengerti mengingat obyek yang diperangi adalah organized crime yang memiliki struktur organisasi yang solid dengan pembagian wewenang yang jelas, sumber pendanaan yang sangat kuat dan memiliki jaringan kerja yang melintasi batas negara. Rezim hukum internasional anti pencucian uang dapat dikatakan sebagai langkah maju dengan strategi yang tidak lagi difokuskan pada kejahatan obat biusnya dan menangkap pelakunya, tetapi diarahkan pada upaya memberangus hasil kejahatannya.

Dengan demikian, lahirnya *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic drugs and Psychotropic Substances 1988* (Vienna Convention 1988), dipandang sebagai tonggak sejarah dan titik puncak dari perhatian masyarakat internasional untuk menetapkan rezim hukum internasional anti pencucian uang. Pada pokoknya, rezim ini dibentuk untuk memerangi drug trafficking yang sudah mencapai "titik nadir" dan mendorong agar semua negara yang telah meratifikasi segera melakukan kriminalisasi atas kegiatan pencucian uang. Disamping itu Vienna Convention 1988 juga berupaya untuk mengatur infrastruktur yang mencakup persoalan hubungan internasional, penetapan norma-norma, peraturan dan prosedur yang disepakati dalam rangka menyusun regulasi anti pencucian uang.

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

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

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

Hal terpenting dalam konvensi tersebut adalah substansi yang mengokohkan terbentuknya *International Anti Money Laundering Legal Regime*, yang merupakan salah satu upaya internasional untuk menetapkan rezim hukum internasional baru dalam badan internasional. Rezim ini pada dasarnya bertujuan memberantas pencucian uang dengan strategi untuk memerangi hasil kejahatan (*proceeds of crime*). Disamping itu rezim hukum internasional anti pencucian uang ini menentukan pula arah kebijakan untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang dengan standar-standar tertentu yang tetap memberi tempat untuk kedaulatan hukum masing-masing negara (*state sovereignty*).

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

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

Berkaitan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh *Basle Committee* ini, Bank Indonesia selaku otoritas perbankan telah mengeluarkan beberapa peraturan untuk mencegah perbankan digunakan sebagai sasaran dan sarana kejahatan antara lain melalui penerbitan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/50/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum, yang menetapkan bahwa sumber dana yang digunakan untuk pembelian saham bank dalam rangka kepemilikan dilarang berasal dari dan untuk tujuan money laundering.

Selanjutnya dalam rangka identifikasi nasabah dan pelaporan transaksi keuangan mencurigakan, telah dikeluarkan Peraturan Bank Indonesia No. 3/10/PBI/2001 jo Peraturan Bank Indonesia No. 3/23/PBI/2001 tentang Prinsip Mengenal Nasabah atau Know Your Customer. Dalam kaitan ini pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah ini perlu diketengahkan pula bahwa otoritas lembaga keuangan lainnya yaitu Bapepam dan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan Departemen Keuangan telah mengeluarkan ketentuan serupa untuk industri yang berada di bawah kewenangan pengawasannya pada tahun bulan Januari tahun 2003.

Upaya internasional lainnya yang cukup monumental adalah pada tahun 1989 yaitu pada saat negara-negara yang tergabung dalam G-7 countries menyepakati dibentuknya *the Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), sebagai suatu gugus tugas dengan tugas menyusun rekomendasi internasional untuk memerangi money laundering. FATF merupakan intergovernmental body sekaligus suatu policy-making body yang berisikan para pakar di bidang hukum, keuangan dan penegakan hukum yang membantu yurisdiksi negara dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Pada saat ini keanggotaan FATF berjumlah 31 negara dan teritori, ditambah 2 organisasi regional. FATF melakukan kerjasama dengan beberapa badan dan organisasi internasional antara lain ADB (Asian Development Bank), IMF (International Monetary Fund), Interpol, IOSCO (International Organization of Securities Commissions), serta APG (Asia Pacific Group on Money Laundering), dan Council of Europe MONEYVAL. Adapun tiga fungsi utama dari FATF adalah :

1. Memonitor kemajuan yang dicapai para anggota FATF dalam melaksanakan langkah-langkah pemberantasan money laundering;
2. Melakukan kajian mengenai money laundering trends, techniques dan countermeasures; dan
3. mempromosikan pengadopsian dan pelaksanaan standar anti pencucian uang kepada masyarakat internasional.

FATF pada tahun 1990 untuk pertama kalinya mengeluarkan 40 recommendations sebagai suatu kerangka yang komprehensif untuk memerangi kejahatan money laundering. Sebagai reaksi dari tragedi WTC atau yang dikenal dengan peristiwa 11 September 2001, pada bulan Desember 2001 FATF mengeluarkan 8 *Special Recommendations* untuk memerangi pendanaan terorisme atau yang dikenal dengan *counter terrorist financing*. 40 + 8 recommendations menetapkan prinsip-prinsip untuk penyusunan kebijakan implementasi oleh setiap negara. Namun demikian, FATF memberikan keleluasaan kepada setiap negara dalam mengimplementasikan 40 + 8 recommendations dengan melihat kondisi dan sistem hukum yang berlaku di setiap negara. Meskipun 40 recommendations bukan merupakan produk hukum yang mengikat, namun rekomendasi ini dikenal dan diakui secara luas oleh masyarakat dan organisasi internasional yang terkait sebagai suatu standar internasional untuk memerangi kejahatan money laundering dan pendanaan terorisme. FATF menegaskan bahwa, 40+ 8 recommendations bukan merupakan himbauan yang sifatnya optional bagi setiap negara, namun merupakan mandat atau kewajiban bagi setiap negara apabila ingin dipandang sebagai negara yang memenuhi standar internasional oleh masyarakat dunia.

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

1. Ruang lingkup tindak pidana pencucian uang;
2. Langkah-langkah pendahuluan dan penyitaan;
3. Peraturan identifikasi dan penyimpanan catatan nasabah;
4. Prinsip kehati-hatian oleh lembaga keuangan;

5. Langkah-langkah untuk mengatasi masalah yang dihadapi negara yang tidak memiliki langkah anti pencucian uang atau langkah-langkah anti pencucian uang yang tidak memadai;
6. Langkah-langkah lain untuk menghindari pencucian uang;
7. Implementasi dan Peran otoritas dan instansi administratif lainnya;
8. Kerjasama administratif, tukar menukar informasi umum dan tukar menukar informasi transaksi keuangan mencurigakan;
9. Kerjasama penyitaan, mutual legal assistance dan ekstradisi;
10. Bentuk-bentuk kerjasama lainnya.

Sementara itu 8 Special Recommendations mencakup materi pengaturan sebagai berikut :

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

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

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

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

Upaya untuk memenuhi 40 recommendations mulai dilakukan pada saat penyusunan Rancangan Undang-undang No. 15 Tahun 2002. Padatnya jadwal DPR dan Pemerintah termasuk menumpuknya rancangan undang-undang yang harus dibahas menyebabkan penyusunan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang dilakukan secara cepat, sehingga Pemerintah dan DPR bersepakat menempuh "*fast track*" approach dalam pembahasannya. Untuk mendapatkan pemahaman mengenai rezim anti pencucian uang secara komprehensif dan gambaran best practices di negara

lain, Pemerintah mendapat bantuan teknis tenaga asing (*technical assistance*) dari Pemerintah Australia, Jepang dan Amerika Serikat. Bantuan teknis tersebut pada waktu itu dirasakan sangat membantu terutama disebabkan terbatasnya waktu persiapan pembahasan RUU yang menyebabkan terbatasnya pula kesempatan untuk melakukan studi literatur maupun studi banding dengan rezim anti pencucian uang di negara lain.

Undang-undang No. 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang akhirnya disahkan pada tanggal 17 April 2002. Masyarakat dalam dan luar negeri menyambut baik dikeluarkannya undang-undang tersebut karena memiliki makna penting yang menandai kriminalisasi pencucian uang di Indonesia. Bagi industri keuangan yang berbentuk bank yang sebelumnya telah menerapkan Prinsip Mengenal Nasabah atau KYC dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI) keluarnya undang-undang tersebut tidak terlalu mengejutkan karena bank-bank telah melakukan beberapa aspek dari kebijakan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Namun Undang-undang No. 15 Tahun 2002 mendapat komentar dari berbagai pihak karena dinilai mengandung beberapa kelemahan.

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

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

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

1. Pembentukan Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Pasal 29B). Undang-undang menetapkan bahwa Kepala PPATK dapat mengusulkan kepada Presiden untuk pembentukan Komite Nasional dimaksud. Komite Nasional akan memfokuskan diri pada perumusan kebijakan pencegahan dan

pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Komite Nasional atau National Coordination Committee dikenal di beberapa negara seperti Filipina, Malaysia dan Australia.

2. PPATK dapat melaksanakan konvensi internasional dan rekomendasi internasional yang berkaitan dengan tindak pidana pencucian uang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 44B). Ketentuan ini memberi kewenangan PPATK untuk melaksanakan setiap konvensi dan rekomendasi organisasi/lembaga internasional yang berkaitan dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.

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

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

Jakarta, 10 Juli 2006