

016

KESIAPAN PPATK DALAM MENJALANKAN PERAN DAN FUNGSI NYA UNTUK MENCEGAH DAN MEMBERANTAS TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG¹

Oleh: Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M.²

1. Pendahuluan

Undang-undang No. 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang³ (selanjutnya disebut UU TPPU) yang diundangkan pada tanggal 17 April 2002 bukan saja telah menyatakan bahwa perbuatan pencucian uang sebagai suatu tindak pidana, tetapi juga telah melahirkan suatu lembaga baru yang bernama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Berdasarkan UU TPPU, PPATK ditetapkan sebagai sebuah lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Untuk menjaga independensi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, UU TPPU bahkan menetapkan larangan bagi setiap pihak untuk melakukan segala bentuk campur tangan, dan kewajiban bagi Kepala dan Wakil Kepala PPATK untuk menolak setiap campur tangan itu.

Kebutuhan untuk memiliki lembaga khusus yang menangani masalah pencucian uang sesungguhnya belum lama dirasakan. Padahal diskursus mengenai pemberantasan *money laundering* telah lama bergulir di kalangan penegak hukum di tanah air⁴. Lebih dari 80 negara di dunia telah memiliki *Financial Intelligence Unit (FIU)*, dan merasakan manfaatnya di dalam menekan angka pencucian uang dan kejahatan asalnya (*predicate offence*).

PPATK memiliki peran dan fungsi yang beragam apabila dilihat dari tugas dan wewenang yang diberikan oleh UU TPPU (pasal 26 dan pasal 27). Tugasnya dalam menerima, menganalisis dan mengevaluasi laporan penyedia jasa keuangan serta meneruskannya kepada aparat penegak hukum menempatkannya

1. Makalah disampaikan pada diskusi internal yang diselenggarakan oleh BPHN, pada tanggal 15 September 2003, di Jakarta.
2. Kepala Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan/PPATK (Indonesian Financial Transaction Reports and Analysis Centre/INTRAC), dan Wakil Ketua Tim Pembahasan Perubahan Undang-undang No. 15 Tahun 2002.
3. LNRI Tahun 2002 No.30, TLN No.4191.
4. Pemerintah telah meratifikasi United Convention Against Illicit in Traffic in Narcotic Drugs ad Psychotropic Substance 1988 dengan mengeluarkan Undang-undang No. 7 Tahun 1997. Konvensi tersebut secara tegas meminta setiap negara untuk menyatakan hasil perdagangan gelap narkotika dan

sebagai “liaison (penghubung)” yang menjembatani penyedia jasa keuangan (industri) dengan instansi penegak hukum. Di samping itu, PPATK juga berperan sebagai regulator di bidang anti pencucian uang dengan mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur dan menjamin kelancaran penyampaian laporan penyedia jasa keuangan dengan menerbitkan pedoman pelaporan. Dalam konteks kerjasama dengan otoritas keuangan, PPATK menjadi semacam *standard setting organization* yang mengeluarkan pedoman di dalam rangka prinsip mengenal nasabah (*know your customer*). Di banyak negara, keberadaan FIU sangat mendukung aparat penegak hukum dalam pengungkapan kasus-kasus besar.

Mengingat gagasan mulia pembentukan PPATK, nampaknya tidak berlebihan menaruh harapan besar pada lembaga ini. Namun demikian, patut dicatat bahwa tidak ada keberhasilan tanpa kerjasama. Banyak pihak yang turut menentukan keberhasilan misi PPATK yaitu aparat penegak hukum: Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan serta Bea Cukai; para regulator (otoritas keuangan): yaitu Bank Indonesia, Departemen Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal; penyedia jasa keuangan, yaitu perbankan, asuransi, perusahaan pembiayaan, dana pensiun, perusahaan efek, pengelola reksa dana; media masa; dan masyarakat luas.

Pada kesempatan ini penulis akan terlebih dahulu membahas mengenai tindak pidana pencucian uang, dan kesiapan PPATK dalam menjalankan peran dan fungsinya untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang di Indonesia.

2. Pengertian dan Pola Pencucian Uang

Secara populer dapat dijelaskan, bahwa aktivitas pencucian uang merupakan suatu perbuatan memindahkan, menggunakan atau melakukan perbuatan lainnya atas hasil dari suatu tindak pidana yang kerap dilakukan oleh *criminal organization*, maupun individu yang melakukan tindakan korupsi, perdagangan narkoba dan tindak pidana lainnya dengan tujuan menyembunyikan, menyamarkan atau mengaburkan asal-usul uang yang berasal dari hasil tindak pidana tersebut, sehingga dapat digunakan seolah-olah sebagai uang yang sah tanpa terdeteksi bahwa aset tersebut berasal dari kegiatan yang ilegal. Adapun yang melatarbelakangi para pelaku pencucian uang melakukan

psikotropika sebagai kejahatan money laundering, dan meminta setiap negara untuk membekukan serta menyitanya. Pemerintah juga telah mengantisipasi masalah money laundering dalam Pasal 610 dan 611 RUU KUHP. Namun sayang, pembahasan RUU KUHP belum menunjukkan titik terang.

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.⁵

Terdapat beberapa pengertian *money laundering* sebagai berikut :

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

*"Term used to describe investment or other transfer of money flowing from racketeering, drug transaction, and other illegal sources into legitimate channels so that its original source cannot be traced"*⁶

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

"The conversion 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*, sehingga dianggap sebagai tonggak berdirinya rezim hukum internasional pencucian uang. 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

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

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

uang sangat banyak antara lain mencakup korupsi, penyuapan, penyelundupan, kejahatan di bidang perbankan, narkoba, dan psikotropika.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa aktivitas pencucian uang secara umum merupakan suatu cara menyembunyikan atau mengaburkan atau menyamarkan asal-usul sebenarnya hasil dari suatu tindak pidana yang kerap dilakukan oleh *organized crime*, maupun individu yang melakukan tindak korupsi, perdagangan narkoba dan kejahatan lainnya. Melalui tindakan yang melanggar hukum ini, pendapatan atau harta kekayaan yang didapat dari hasil kejahatan diubah menjadi dana yang seolah-olah berasal dari sumber yang sah atau legal. Modus tindak pidana seperti ini dan 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 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.⁷ 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.

Tindak pidana pencucian uang paling dominan dilakukan dengan menggunakan sistem keuangan. Perbankan merupakan *channel* yang paling menarik digunakan dalam kejahatan pencucian uang mengingat perbankan merupakan lembaga keuangan yang paling banyak menawarkan instrumen keuangan. Sebagaimana diketahui, pemanfaatan bank dalam kejahatan pencucian uang dapat berupa:

- a. menyimpan uang hasil tindak pidana dengan nama palsu (*false identification*),
- b. menyimpan uang di bank dalam bentuk deposito/tabungan/rekening/giro dalam beberapa rekening sehingga menghindari kecurigaan;
- c. menukar pecahan uang hasil kejahatan dengan pecahan lainnya yang lebih besar atau kecil;

7. 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

- d. bank yang bersangkutan dapat diminta untuk memberikan kredit kepada nasabah pemilik simpanan dengan jaminan uang yang disimpan pada bank yang bersangkutan;
- e. menggunakan fasilitas transfer atau EFT (Electronic Fund Transfer) dengan teknologi swift;
- f. melakukan transaksi ekspor impor fiktif dengan menggunakan sarana L/C dengan memalsukan dokumen-dokumen yang dilakukan bekerja sama dengan oknum pejabat terkait; dan
- g. pendirian/pemanfaatan bank gelap.

Pesatnya kemajuan teknologi dan arus globalisasi di sektor perbankan membuat industri ini menjadi lahan yang empuk bagi para pelaku 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 aparat penegak hukum. Bahkan melalui sistem perbankan pelaku dalam waktu yang sangat cepat dapat memindahkan dana hasil kejahatan melampaui batas yurisdiksi negara, sehingga pelacakannya akan bertambah sulit apalagi kalau dana tersebut masuk ke dalam sistem perbankan yang negaranya menerapkan ketentuan rahasia bank yang sangat ketat. Dalam kaitan ini sangat beralasan apabila Indonesia merupakan sasaran empuk para pelaku pencucian uang mengingat sistem perbankan di negara kita memegang 93% pangsa pasar sistem keuangan. Alasan tersebut didukung pula dengan kenyataan masih lemahnya penegakan hukum.

Namun demikian perlu dicermati bahwa *non-bank financial institution* juga merupakan target yang tak kalah menarik bagi para pelaku pencucian uang. Kenyataan menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir para pelaku pencucian uang telah membuat langkah terobosan dengan mempergunakan lembaga keuangan non bank sebagai sarana pencucian uang. *Placement* merupakan metode yang paling banyak digunakan oleh para pelaku dalam hubungan dengan lembaga keuangan non bank. Perusahaan asuransi misalnya dapat dimanfaatkan melalui pembelian asuransi jiwa yang merupakan suatu tahapan melakukan *placement* dan sekaligus memuat unsur *layering* dan *integration*. Pengiriman uang melalui perusahaan pengiriman uang (*money transfer*), *placement* pada lembaga pembiayaan dan *venture capital* serta pelunasan pinjaman pada perusahaan sewa guna usaha (*leasing*) merupakan modus-modus yang dapat digunakan oleh para pelaku pencucian uang dengan menggunakan *non-bank financial institution*.

Secara sederhana, proses pencucian uang dapat dikelompokkan pada tiga kegiatan, yakni *placement*, *layering* dan *integration*.⁸ *Placement* merupakan fase menempatkan uang yang dihasilkan dari suatu aktivitas kejahatan misalnya dengan pemecahan sejumlah besar uang tunai menjadi jumlah kecil yang tidak mencolok untuk ditempatkan dalam sistem keuangan baik dengan menggunakan rekening simpanan bank, atau dipergunakan untuk membeli sejumlah instrumen keuangan (*cheques, money orders*) yang akan ditagihkan dan selanjutnya didepositokan di rekening bank yang berada di lokasi lain. *Placement* dapat pula dilakukan dengan pergerakan fisik dan uang tunai, baik melalui penyelundupan uang tunai dari suatu negara ke negara lain, dan menggabungkan antara uang tunai yang berasal dari kejahatan dengan uang yang diperoleh dari hasil kegiatan yang sah. Proses *placement* ini merupakan titik paling lemah dari perbuatan pencucian uang.

Layering, diartikan sebagai memisahkan hasil tindak pidana dan sumbernya yaitu aktivitas kejahatan yang terkait melalui beberapa tahapan transaksi keuangan. Dalam hal ini terdapat proses pemindahan dana dari beberapa rekening atau lokasi tertentu sebagai hasil *placement* ke tempat lainnya melalui serangkaian transaksi yang kompleks yang didesain untuk menyamarkan/menyembunyikan sumber uang "haram" tersebut. *Layering* dapat pula dilakukan melalui pembukaan sebanyak mungkin ke rekening-rekening perusahaan-perusahaan fiktif dengan memanfaatkan ketentuan rahasia bank.

Integration, di sini uang yang 'dicuci' melalui *placement* maupun *layering* dialihkan ke dalam kegiatan-kegiatan resmi sehingga tampak tidak berhubungan sama sekali dengan aktivitas kejahatan sebelumnya yang menjadi sumber dari uang yang di-*laundry*. Pada tahap ini uang yang telah dicuci dimasukkan kembali ke dalam sirkulasi dengan bentuk yang sejalan dengan aturan hukum. Proses *integration* ini terjadi apabila proses *layering* berhasil dengan baik.

Dalam UU TPPU pengertian tindak pidana pencucian uang diatur dalam pasal 3 dan pasal 6. Pasal 3 menyebutkan, bahwa barang siapa yang dengan sengaja menempatkan, mentransfer, membayarkan atau membelanjakan, menghibahkan atau menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan, menyembunyikan asal-usul harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana, dipidana karena tindak pidana pencucian uang dengan pidana penjara paling singkat lima tahun dan paling lama lima belas tahun dan denda paling sedikit lima miliar rupiah dan paling banyak lima belas miliar rupiah. Sementara itu Pasal 6 Undang-undang

8. Lihat penjelasan umum UU TPPU

yang sama mengatur, bahwa setiap orang yang menerima atau menguasai: penempatan, pentransferan, pembayaran, hibah, sumbangan, penitipan dan penukaran harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana, dipidana dengan dengan hukuman yang sama seperti diatur dalam pasal 3.

3. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Sebagai Financial Intelligence Unit

Sebagaimana dikemukakan di atas, banyak negara telah memiliki lembaga semacam PPAATK yang dikenal dengan nama generik *Financial Intelligence Unit* (FIU). Keberadaan FIU ini pertama kali diatur secara implisit dalam Empat Puluh Rekomendasi (*Forty Recommendations*)⁹ yang dikeluarkan oleh *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF)¹⁰ Dalam rekomendasi keenambelas 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

9. Rekomendasi ini merupakan standard yang dikeluarkan oleh FATF dan wajib dipakai oleh masing-masing negara dan diterapkan secara internasional dengan konsisten. Rekomendasi dikeluarkan pertama kali pada tahun 1990, kemudian direvisi tahun 1996. Dalam sidang terakhir FATF bulan Juni 2003 lalu di Brussel, FATF mengeluarkan revisi atas *Forty Recommendations*.

10. FATF merupakan gugus tugas yang dibentuk oleh negara-negara OECD pada tahun 1989 di Paris. Gugus tugas ini kemudian mengeluarkan empat puluh rekomendasi di bidang pencegahan pencucian uang dan delapan rekomendasi khusus pencegahan pendanaan terorisme. FATF mengemukakan bahwa rekomendasi yang disusun merupakan kewajiban bagi setiap anggota FATF dan negara-negara lain dalam membangun rezim anti pencucian uang. Hingga saat ini FATF memiliki 33 anggota yang terdiri atas 31 negara dan 2 organisasi internasional.

batas-batas negara (*crossborder*). FATF didirikan tahun 1989 dengan sponsor utama negara-negara industri besar (Group of Seven atau G-7 dan European Union). FATF beranggotakan 31 negara dan dua organisasi internasional, yaitu the European Commission dan the Gulf Cooperation Council.

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.

Menurut *Egmont Group*¹¹ 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.*

Dalam konteks hubungan internasional, pembentukan PPATK merupakan upaya mensejajarkan Indonesia di dalam kancah pergaulan dunia dan mengadopsi praktek yang telah dilakukan banyak negara. Bab V UU TPPU mengatur secara rinci kelembagaan PPATK.¹² UU TPPU secara jelas menempatkan PPATK sebagai institusi sentral di dalam sistem anti pencucian uang di Indonesia. Sesuai tujuan pembentukannya, dalam koordinasi penanganan tindak pidana pencucian uang di tanah air, PPATK merupakan *national focal point*.

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

12. Pasal 18 s.d. Pasal 29 UU TPPU.

Dalam praktek internasional terdapat empat jenis FIU, yaitu:¹³

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

Judicial Model, misalnya Islandia dan Portugal. Biasanya laporan transaksi yang mencurigakan ditujukan kepada Kejaksaan Agung untuk diproses.

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

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 financial intelligence unit* 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 *financial intelligence unit* 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.

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

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

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

Sementara itu, untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsinya *financial intelligence unit* setidaknya memiliki kewenangan¹⁴:

- 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, *financial intelligence unit* wajib memiliki sistem informasi yang mengelola data statistik yang mencakup¹⁵:

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

14. www.egmont.org.

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

Di Indonesia kita memiliki PPATK yang merupakan *administrative model* yang merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab kepada Presiden.¹⁶ 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 kepada institusi penegak hukum, yaitu Kepolisian dan Kejaksaan.

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 intelligence unit* PPATK juga melaksanakan fungsi yang demikian.

Berdasarkan Pasal 26 dan 27 UU TPPU, tugas PPATK antara lain: mengumpulkan, menyimpan, menghimpun, menganalisis, mengevaluasi informasi yang diperoleh berdasarkan UU TPPU ini dan menyebarkan; 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 TPPU; 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).

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 offences*).

16. Pasal 18 UU TPPU.

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

- a. Laporan transaksi keuangan mencurigakan yang disampaikan oleh penyedia jasa keuangan (pasal 1 angka 6 dan pasal 13 UU TPPU),
- b. Laporan yang disampaikan oleh penyedia jasa keuangan tentang transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai dalam jumlah kumulatif Rp 500 juta (pasal 13 UU TPPU),
- c. Laporan yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Bea Cukai mengenai pembawaan uang tunai rupiah ke dalam atau ke luar wilayah negara Republik Indonesia sejumlah Rp 100 juta atau lebih (pasal 16).

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

Dalam kaitan peran penyedia jasa keuangan, perlu dikemukakan di sini bahwa efektifitas rezim anti pencucian uang di setiap yurisdiksi negara sangat tergantung pada kesadaran dan kemauan penyedia jasa keuangan untuk melaksanakan kewajiban penyampaian laporan. Penyedia jasa keuangan merupakan *front liner* dari rezim anti pencucian uang yang berfungsi mendeteksi transaksi keuangan mencurigakan, sehingga pengkondisian rezim ini termasuk pendekatan (*approach*) aparat penegak hukum perlu diarahkan untuk menciptakan iklim kondusif yang mendorong kesadaran penyedia jasa keuangan.

Berkaitan dengan kerjasama dengan FIU negara lain, PPATK berdasarkan ketentuan pasal 25 ayat (3) UU TPPU telah menandatangani *Memorandum of Understanding (MOU)* dengan *Anti Money Laundering Office (AMLO)* Thailand pada tanggal 24 Maret 2003 dan Unit Perisikan Kewangan Bank Negara Malaysia pada tanggal 31 Juli 2003, dalam rangka pertukaran informasi intelijen di bidang keuangan dalam rangka memberantas tindak pidana

pencucian uang. Selain itu, untuk keberhasilan tugas PPATK dan penegakan hukum akan diadakan kerjasama atas dasar *Memorandum of Understanding* atau dokumen lainnya dengan *regulator* dan instansi penegak hukum seperti Kepolisian dan Kejaksaan¹⁷. Hingga saat ini, PPATK baru menandatangani satu MOU dengan Gubernur Bank Indonesia pada tanggal 5 Februari 2003. Dengan penandatanganan MOU tersebut, PPATK bersama Bank Indonesia membahas kasus-kasus yang telah ada dan memiliki akses informasi atas laporan STR yang hingga saat ini masih disampaikan oleh perbankan kepada Bank Indonesia¹⁸.

4. Kesiapan PPATK dalam Menjalankan Peran dan Fungsinya

Dalam rangka mewujudkan rezim anti pencucian uang yang efektif dan persiapan beroperasi secara penuh pada bulan Oktober 2003, PPATK telah melakukan berbagai hal maupun menjadi inisiator dalam beberapa kegiatan interdep yang meliputi :

- a. penyusunan peraturan perundang-undangan dalam rangka penguatan *legal framework*, yang meliputi : 1) Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Tentang Perlindungan Khusus bagi Saksi dan Pihak Pelapor, 2) Rancangan Keputusan Presiden (RKP) Tentang Susunan Organisasi, 3) RKP Tentang Pelaksanaan Kewenangan PPATK, 4) RKP Tentang Sistem Kepegawaian, dan 5) RKP Tentang Sistem Penggajian.

RPP Tentang Perlindungan Khusus Saksi dan Pihak Pelapor merupakan salah satu instrumen penting dalam menciptakan rezim anti pencucian uang yang efektif di Indonesia. Kenyataan di lapangan saat ini, perlindungan saksi dan pihak pelapor dirasakan sebagai kebutuhan mendesak mengingat beberapa bank menuntut adanya proteksi atas keselamatan pejabat/pegawainya berkaitan dengan beberapa STR yang disampaikan. Perahasaan identitas pelapor merupakan salah satu bentuk perlindungan khusus yang dapat dilakukan dengan penggunaan kode yang menggantikan identitas pelapor dalam berita acara pemeriksaan.¹⁹

17. Dalam kesempatan tatap muka dengan Jaksa Agung M. A. Rachman dan pejabat teras Kejaksaan bulan Mei 2003, Jaksa Agung menyambut baik tawaran kerjasama yang disampaikan PPATK.

18. Pasal 45 ayat (3) menetapkan bahwa sebelum PPATK melaksanakan fungsinya, sebagian tugas dan kewenangan PPATK khusus menyangkut penyedia jasa keuangan yang berbentuk bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia. Hingga saat ini Bank Indonesia telah menerima 236 STR dan 28 bank. Bank Indonesia telah menyampaikan 36 STR kepada Kepolisian dan 4 kasus telah diteruskan ke Kejaksaan.

19. Dalam salah satu kasus penanganan TPPU berdasarkan STR yang disampaikan salah satu bank nasional, pihak Kepolisian, Bank Indonesia dan PPATK menyepakati untuk menggunakan kode dalam berita acara pemeriksaan menggantikan identitas pelapor dalam rangka melindungi saksi dan pihak pelapor.

Hingga saat ini RPP dan dua RKP belum ditandatangani Presiden. Sedangkan dua RKP lainnya masih dalam pembahasan interdep.

Penguatan legal framework meliputi pula penyusunan ketentuan Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principle - KYC*) bagi pelaku pasar modal melalui Keputusan Ketua Bapepam tanggal 15 Januari 2003 dan bagi lembaga keuangan non-bank (asuransi, dana pensiun dan perusahaan pembiayaan) melalui Keputusan Menteri Keuangan tanggal 30 Januari 2003. Penerbitan ketentuan tersebut melengkapi ketentuan KYC yang telah dikeluarkan oleh Bank Indonesia bagi industri perbankan pada tanggal 18 Juni 2001 dan 13 Desember 2001.

Selanjutnya, menyadari pentingnya masukan informasi dari penyedia jasa keuangan dalam melakukan deteksi dini tindak pidana pencucian uang, penyusunan pedoman pelaporan merupakan langkah penting untuk menjamin ketersediaan informasi yang diperlukan PPATK. Pada sisi lain, pedoman umum bagi otoritas di bidang jasa keuangan juga dirasakan perlu mengingat bahwa pengaturan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer Principle*) untuk perbankan, pelaku pasar modal dan lembaga keuangan non bank dilakukan oleh regulator masing-masing. Penerbitan pedoman dimaksudkan untuk menciptakan keseragaman pengaturan dan memastikan kepatuhan penyedia jasa keuangan terhadap kewajiban pelaporan. Dalam kaitan ini PPATK telah mengeluarkan Pedoman Umum Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Bagi Penyedia Jasa Keuangan melalui Keputusan Kepala PPATK: No. 2/1/KEP.PPATK/2003 tanggal 9 Mei 2003. Dalam waktu dekat PPATK akan mengeluarkan beberapa pedoman lain seperti pedoman identifikasi STR.

Hal terpenting dalam rangka penguatan legal frame work adalah penyusunan amandemen UU TPPU. Penyusunan naskah RUU Tentang Amandemen UU TPPU didasarkan pada kebutuhan domestik, penanganan rezim anti money laundering dan KYC saat ini, serta merujuk pada rekomendasi dan evaluasi FATF serta *international best practices* di beberapa negara. Pembahasan di DPR diharapkan selesai pada pertengahan September 2003. Adapun materi amandemen UU TPPU antara lain mencakup penghapusan batasan jumlah uang Rp 500 juta dalam definisi hasil kejahatan; perubahan definisi transaksi keuangan mencurigakan dengan menambahkan elemen "termasuk menggunakan harta kekayaan hasil kejahatan"; pengurangan batas waktu penyampaian laporan transaksi

keuangan mencurigakan menjadi 3 hari (semula 14 hari); pengaturan anti tipping-off provision (larangan untuk memberitahukan laporan transaksi keuangan mencurigakan yang sedang dilaporkan), serta pengaturan lebih rinci *mutual legal assistance* dalam rangka kerjasama internasional.

- b. **Penataan kelembagaan PPATK dan Capacity Building**, meliputi perekrutan pegawai tetap, honorer dan pegawai yang dipekerjakan pada PPATK; penyusunan anggaran dan administrasi perkantoran termasuk penyediaan IT System untuk pengelolaan laporan; serta pelatihan personil PPATK dan instansi terkait termasuk penyedia jasa keuangan.

Di beberapa FIU di negara lain, komposisi pegawai terdiri dari pegawai tetap, pegawai honorer dan pegawai dipekerjakan. Keberadaan pegawai yang dipekerjakan sangat membantu untuk memperlancar koordinasi.

Kebutuhan anggaran operasional PPATK mulai bulan November 2002 s.d Juni 2003 bersumber dari bantuan Bank Indonesia. Selanjutnya sejak bulan Juli 2003, kebutuhan anggaran akan bersumber pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peranan IT system dalam kegiatan *financial intelligence unit* di banyak negara sangat penting terutama dalam mengolah masukan informasi dalam jumlah besar dari penyedia jasa keuangan maupun pihak lainnya.

PPATK beranggapan bahwa peningkatan pengetahuan, keterampilan dan kemampuan sumber daya manusia merupakan bagian *inheren* dari upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang secara keseluruhan. Atas dasar itu, PPATK bekerjasama dengan negara/lembaga donor telah menyelenggarakan pelatihan, seminar dan *videoconference* yang dihadiri pula oleh penyedia jasa keuangan, aparat penegak hukum dan regulator (otoritas keuangan).

- c. **Peningkatan Kerjasama**

Peningkatan kerjasama dilakukan dengan berbagai pihak di dalam dan luar negeri. Koordinasi yang efektif antar instansi terkait merupakan faktor penting dalam mewujudkan rezim anti pencucian uang yang efektif di Indonesia. Atas dasar itu, mengacu pula pada *best practices* di negara lain, telah diadakan pertemuan tingkat pejabat tinggi negara pada tanggal 30 Desember 2002 di Bank Indonesia, Jakarta. Pertemuan dihadiri oleh 17 menteri dan pejabat tinggi negara yang menyepakati dibentuknya komite

koordinasi nasional di bidang anti pencucian uang²⁰. Selain berfungsi sebagai forum koordinasi, NCC juga berfungsi merumuskan arah kebijakan pengembangan rezim anti pencucian uang di Indonesia. Kerjasama PPATK dengan instansi terkait di dalam negeri akan dituangkan lebih lanjut dengan MOU.

Mengingat tindak pidana pencucian uang merupakan salah satu bentuk *transnational organized crime*, PPATK menyadari perlunya kerja sama internasional dengan beberapa *Financial Intelligence Unit (FIU)* negara lain. Di samping Malaysia dan Thailand, PPATK telah menjajagi kerjasama dengan FIU Amerika Serikat, Inggris, Australia, New Zealand, Hongkong, Singapura, Brazil, Kanada, Perancis, Jerman, dan Swiss.

Selain itu, Indonesia juga merupakan anggota aktif dan APG (Asia Pacific Group on Money Laundering) sejak tahun 2000. Keanggotaan pada Egmont Group (organisasi FIU se-dunia) akan diajukan pada tahun 2004. Manfaat yang diperoleh dengan menjadi anggota kedua forum tersebut antara lain adalah pertukaran informasi antar FIU, sharing pengetahuan mengenai typology dan methodology pencucian uang dari negara-negara yang telah lama menerapkan rezim anti pencucian uang.

5. Penutup

Menyadari tindak pidana pencucian uang sebagai *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 *extraordinary* pula dengan konseptual, sporadis dan menyeluruh (komprehensif). Mengingat bahwa kejahatan pencucian uang kebanyakan dilakukan oleh *transnational organized crime* yang melintasi batas-batas negara, maka di samping kerjasama dan koordinasi yang baik antar setiap elemen rezim anti pencucian uang (penyedia jasa keuangan, PPATK, aparat penegak hukum, regulator dan instansi terkait di dalam negeri), kerjasama internasional antara PPATK dengan *law enforcement agency* dan lembaga sejenis PPATK di luar negeri mutlak diperlukan.

Dalam menghadapi operasionalisasi PPATK secara penuh pada bulan Oktober 2003, PPATK masih menghadapi berbagai kendala seperti anggaran operasional dan belum disahkannya beberapa peraturan perundang-undangan

20. Di beberapa negara dikenal dengan nama NCC (National Coordination Committee)

yang menjadi infrastruktur penting bagi pelaksanaan rezim anti pencucian uang. Koordinasi PPATK dengan instansi terkait pada level tertentu sudah dapat dirasakan hasilnya, meskipun pada pejabat high level instansi tertentu masih memerlukan waktu untuk mewujudkannya. Sementara itu, untuk menanamkan pemahaman masyarakat luas mengenai pentingnya rezim ini termasuk prinsip KYC juga membutuhkan upaya yang ekstra keras karena mengubah *mindset* dan *culture* masyarakat tidak bisa dilakukan dalam hitungan hari atau bulan sekalipun.

Amandemen UU TPPU sebagaimana menjadi sorotan internasional sesuai komitmen DPR diharapkan selesai pada pertengahan September 2003. Namun demikian, masyarakat internasional masih menunggu bukti-bukti nyata keseriusan Indonesia di dalam memerangi *money laundering* dan mengungkap kasus-kasus yang ditemukan. Dengan demikian nasib Indonesia untuk keluar dari daftar hitam *money laundering* sejak tahun 2001, yang secara politis dan ekonomis memberatkan *performance* Indonesia di mata dunia, terpulung pada komitmen dan kesungguhan kita sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

1. Asian Development Bank, Manual on Countering Money Laundering and The Financing of Terrorism, Maret 2003.
2. Black, Henry Campbell, Black's Law Dictionary (Sixth Edition), St. Paul Minn, West Publishing Co., 1990.
3. Financial Action Task Force on Money Laundering, Forty Recommendations, 1996.
4. Gilmore, William C, Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Countermeasures, Council of Europe Publishing, Belgium, 1999.
5. McDonnell Rick, Regional Implementation, Regional Conference on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Denpasar, 17 Desember 2002.
6. MacQueen L (ed.). Money Laundering, Edinburgh, 1993.
7. Republik Indonesia, Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, LNRI Tahun 2002 No.30, TLN No.4191.

