

MEMAHAMI PRAKTIK PENCUCIAN UANG HASIL KEJAHATAN

Oleh: Edi Nasution

PENGANTAR

Pada masa sekarang sudah banyak orang yang tahu bahwa istilah *money laundering* (“pencucian uang”) dan *dirty money* (“uang kotor”) sangat erat sekali hubungannya. Keduanya, bagaikan dua sisi mata uang yang tak terpisahkan. Uang kotor ini, yang adakalanya juga disebut dengan istilah “uang haram”, diperoleh pelakunya dengan cara melawan hukum seperti mencuri, merampok, memproduksi dan menjual narkoba, menipu, korupsi, dan sebagainya. Agar supaya aparat penegak hukum tidak mencurigai uang kotor itu berasal dari hasil tindak pidana, maka salah satu cara yang dapat dilakukan oleh pelakunya ialah melakukan praktik pencucian uang, misalnya dengan membeli saham atau properti, untuk membuat uang kotor itu nantinya menjadi seolah-olah bersumber dari suatu kegiatan usaha yang sah.¹

Perkataan *money laundering* dan *dirty money* ini cukup jelas memperlihatkan bahwa “bahasa manusia” tidak selalu bersumber dari rasio (akal pikiran). Karena, menurut Ernst Cassirer, di samping “bahasa konseptual” ada juga “bahasa emosional”, dan di samping “bahasa logis” (bahasa ilmiah) ada juga “bahasa puisi”. Bahasa manusia pertama-tama bukanlah ekspresi pikiran atau gagasan, melainkan ekspresi perasaan-perasaan, afeksi-afeksi. Lebih jauh Epiktotes mengatakan bahwa “yang mengganggu dan menggelisahkan manusia bukanlah benda-benda, melainkan opini-opini dan angan-angan tentang benda-benda itu”. “Kata-kata” (bahasa manusia) tidak dimaksudkan untuk mengekspresikan sifat benda-benda karena “kata-kata” cenderung tidak memiliki korelasi objektif. Tugas pokok dari “kata-kata” bukanlah untuk melukiskan benda-benda dan juga bukan untuk menyampaikan gagasan-gagasan dan pikiran-pikiran, melainkan untuk membangkitkan emosi-emosi manusia dan mendorong manusia agar mengambil tindakan-tindakan tertentu.² Dalam hal ini, tidak terkecuali perkataan *money laundering* dan *dirty money*.

Memang, kita tidak perlu merasa bersalah karena berkhayal memiliki uang segunung pada suatu hari nanti, agar semua keinginan terpenuhi dan membuat diri kita merasa senang setelah memiliki harta kekayaan berlimpah. Namun masalahnya adalah bagaimana cara memperolehnya? Kalau ternyata semua impian kita itu tidak terwujud kelak, meskipun telah diusahakan dengan berbagai macam cara, tetapi jangan pernah mengatakan: “*Itu karena (gara-gara) uang!!*”. Sekali lagi, kita jangan pernah sekalipun mengutuk uang, sebab uang tidak bisa berbuat apa-apa. Uang adalah benda mati, yang hanya bisa “hidup” (berguna) bila uang sudah berada dalam “genggaman” manusia.

¹Ada kemungkinan dana-dana haram juga digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan haram seperti merekayasa pemilu, merekayasa kekuasaan, dan merekayasa segalanya, yang berorientasi untuk menopang kekuasaan. Dan memang erat kaitan antara korupsi, dana haram, inflasi, proses pemiskinan, dan penciptaan massa mengambang dengan utuhnya kekuasaan. Hartojo Wignjowijo, “*Money Laundering dan Tingginya Investasi Asing*”, Majalah *Tempo*, 20 Juli 1996.

²Ernst Cassirer, *Manusia dan Kebudayaan: Sebuah Esai Tentang Manusia*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hal. 39-40 dan 174.

Dalam konteks penegakan hukum, istilah *money laundering* bukanlah suatu konsep yang sederhana, melainkan sangat rumit karena masalahnya begitu kompleks sehingga cukup sulit untuk merumuskan delik-delik hukumnya (kriminalisasi) secara objektif dan efektif. Hal ini tercermin dari batasan pengertiannya yang cukup banyak dan bervariasi. Batasan pengertian (definisi) yang relatif tidak sama (berbeda-beda) itu juga terdapat pada negara-negara yang sama-sama memiliki ketentuan (Undang-Undang) anti pencucian uang. Demikian juga halnya di antara lembaga dan organisasi internasional yang kompeten di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.³ Begitupun, dalam bahasa yang sederhana dapat dikatakan bahwa “pencucian uang” adalah suatu perbuatan dengan cara-cara yang licik untuk mengaburkan asal-usul uang hasil kejahatan⁴ supaya hasil-hasil kejahatan itu akhirnya kelihatan menjadi seolah-olah bersumber dari suatu kegiatan usaha yang legal.

Peter Lilley ada mengemukakan bahwa sebagian besar tindak pidana di bidang ekonomi dilakukan untuk memperoleh satu hal, yaitu uang.⁵ Uang atau dana yang diperoleh dari tindak pidana, yang dalam hal ini tindak pidana tersebut akan menjadi sia-sia belaka kecuali apabila uang hasil tindak pidana (dana ilegal) itu dapat disamarkan atau



disembunyikan oleh pelakunya sendiri atau dibantu pihak lain⁶ dengan cara “mencucinya” melalui penyedia jasa keuangan (bank dan non-bank) atau menggunakan sarana lainnya, sehingga uang atau dana hasil tindak pidana yang telah berhasil “dicuci” itu menjadi kelihatan seolah-olah bersumber dari suatu kegiatan yang sah. Dalam hubungan ini, suatu analogi yang mungkin tepat untuk menggambarkan proses pencucian uang adalah sebagaimana teori kimia bahwa “logam dapat diubah menjadi emas”.⁷

Istilah *money laundering* pertama kali muncul sekitar tahun 1920-an semasa para mafia di Amerika Serikat mengakuisisi usaha mesin pencuci otomatis (*Laundromats*) setelah mereka mendapatkan uang dalam jumlah besar dari kegiatan ilegal seperti pemerasan, prostitusi, perdagangan minuman keras dan narkoba. Oleh karena anggota mafia ketika itu diminta untuk menunjukkan sumber-sumber dananya yang sangat banyak tersebut, maka mereka melakukan praktik pencucian

³Lihat Bismar Nasution, *Anti Pencucian Uang: Teori dan Praktek*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2009), hal. 14-16.

⁴Istilah “uang hasil kejahatan” (dana ilegal) maksudnya adalah Harta Kekayaan yang tidak sah karena diperoleh dengan cara melawan hukum. Pasal 1 Ayat (13) Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU) menetapkan bahwa Harta Kekayaan adalah semua benda bergerak atau tidak bergerak, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, yang diperoleh baik secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan apa yang dimaksud dengan “hasil tindak pidana” adalah Harta Kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana seperti korupsi, penyuapan, narkoba, penggelapan, perjudian, prostitusi dan lain-lain sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ayat (1) UU TPPU.

⁵Peter Lilley, *Dirty Dealing: The Untold Truth about Global Money Laundering, International Crime and Terrorism*, edisi kedua, (London and Sterling, VA: Kogan Page Limited, 2003), hal. 1.

⁶Selain dilakukan oleh pelakunya sendiri (*self-laundering*), praktek pencucian uang juga dapat terjadi dengan bantuan pihak lain. Berdasarkan rekomendasi FATF Nomor 12 dan 16, transaksi keuangan yang harus dilaporkan oleh profesi seperti advokat, notaris, akuntan publik, kurator kepailitan, pejabat pembuat akta tanah dan konsultan di bidang keuangan adalah: (1) transaksi yang dilakukan menyangkut kegiatan tertentu, yaitu (i) jual-beli *real estate*; (ii) pengelolaan uang, surat berharga, atau harta kekayaan lainnya dari klien; (iii) pengelolaan rekening bank dan perusahaan efek; (iv) keikutsertaan di dalam pembentukan, dan/atau pengelolaan perusahaan atau badan hukum; (v) jual-beli perusahaan; dan (2) khusus untuk advokat, konsultan keuangan dan kurator kepailitan, dimana kegiatan tertentu tersebut di atas dilakukan untuk dan atas nama kliennya.

⁷Peter Lilley, *Op.Cit.*, hal. 49.

uang untuk mengaburkan asal-usulnya. Salah satu cara yang mereka lakukan adalah dengan membeli perusahaan yang sah (*Laundromats*), kemudian menggabungkan uang haram dengan uang yang diperoleh secara sah dari kegiatan usaha *Laundromats*. Alasan pemanfaatan usaha *Laundromats* tersebut adalah karena hasil dari tindak pidana yang mereka lakukan sejalan dengan hasil kegiatan usaha *Laundromats* yaitu berupa uang tunai (*cash*). Cara seperti itu ternyata memberikan keuntungan besar dan sangat menjanjikan bagi pemimpin *gangstar* sekaliber Al Capone.⁸

Menurut Billy Steel, *money laundering* sebagai “sebutan” (istilah) sebenarnya belum lama dipakai. Istilah *money laundering* pertama kali digunakan pada surat kabar di Amerika Serikat sehubungan dengan pemberitaan skandal *Watergate* pada tahun 1973. Sedangkan penggunaannya dalam konteks pengadilan atau hukum muncul pertama kali pada tahun 1982 dalam kasus *US v \$4.255.625,39 (1982) 551 F Supp, 314*. Sejak itulah istilah *money laundering* diterima dan digunakan secara luas di seluruh dunia.⁹

Kalau istilah “pencucian uang” sebelumnya diterapkan hanya untuk transaksi keuangan yang berkaitan dengan kejahatan terorganisir (*organized crime*), tetapi sekarang batasan pengertiannya lebih diperluas oleh regulator pemerintah (seperti *United States Office of the Comptroller of the Currency*), yaitu mencakup setiap transaksi keuangan yang menghasilkan asset atau nilai sebagai akibat dari tindakan ilegal, seperti tindak pidana penghindaran pajak (*tax avation*). Sekarang aktifitas ilegal praktik pencucian uang diakui berpotensi dilakukan oleh individu, usaha kecil dan besar, pejabat yang korup, anggota kejahatan terorganisir (seperti pengedar narkoba atau mafia) atau sekte-sekte tertentu, dan bahkan negara korup atau institusi-institusi penting melalui jaringan yang sangat kompleks misalnya dengan memanfaatkan *shell companies* yang berbasis di negara-negara atau teritori surga pajak (*offshore tax havens*).¹⁰

Berdasarkan hasil-hasil penelitian diketahui bahwa kelompok-kelompok kejahatan terorganisir belajar dari satu sama lain. Apakah melalui iklan atau tanpa sengaja, diyakini bahwa kelompok-kelompok kejahatan terorganisir menyebarkan ide-ide masing-masing dalam masyarakat kejahatan internasional yang terorganisir. Dalam hal ini, praktek pencucian uang adalah contoh sempurna, di mana praktek pencucian uang telah menjadi begitu meluas pada kelompok-kelompok kejahatan terorganisir yang hampir tidak mungkin untuk berhenti melakukan kejahatan, terutama dengan adanya *internet*. *Internet* bahkan membuat semakin sulitnya untuk mencari tahu siapa di belakang layar. Memang hukum

⁸Rijanto Sastraadmodjo mengemukakan bahwa praktek pencucian uang awalnya dikembangkan pada tahun 1931 di Amerika Serikat oleh organisasi kejahatan, termasuk yang dipimpin Al Capone. Oleh karena penegak hukum di Amerika Serikat mengalami kesulitan membuktikan keterlibatan Al Capone dalam berbagai tindak kejahatan berat termasuk pencucian uang, maka *Internal Revenue Service* (IRS) menangkap dan memasukkan Al Capone ke penjara berdasarkan perbuatan melawan hukum di bidang pajak. Memang dalam prakteknya, masalah pelanggaran atau penghindaran pajak (*tax evation*) lebih mudah dibuktikan ketimbang tindak pidana pencucian uang. Pembuktian tindak pidana pencucian uang tidak mudah karena dalam kegiatan “bisnis haram” tersebut banyak pihak yang terlibat mulai dari pegawai bank, para eksekutif/manajemen bank, pengacara, akuntan hingga profesional lainnya dari semua tingkatan. Menurut pihak otoritas Amerika Serikat, kegiatan kejahatan bawah tanah yang berasal dari perdagangan narkotik semakin berkembang dan menjadi sumber pembiayaan kegiatan mereka tanpa membayar pajak. Esensi dari kegiatan pencucian uang bukanlah hal yang sederhana yaitu hanya ingin menyembunyikan hasil tindak kejahatan, tetapi yang tidak kalah penting adalah bagaimana memanfaatkan kembali dana hasil kejahatan melalui proses tertentu (pencucian uang) sehingga menjadi sumber keuangan yang legal. Maka penggunaan badan-badan usaha atau lembaga-lembaga terselubung untuk menyimpan dana hasil kejahatan di bank-bank luar negeri dan mendoar ulangnya melalui sistem keuangan dengan berspekulasi dalam bentuk uang atau barang merupakan pilihan atau metode pencucian uang yang lazim dipergunakan. Lihat Rijanto Sastraadmodjo, *Sumber Keuangan Rahasia dan Seluk Beluknya*, (Jakarta: tanpa penerbit, 2004), hal. 95-96. Lihat juga John Madinger & Sidney A. Zalopany, *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators*, (Florida, USA: Press LLC, 1999), hal. 23-28.

⁹Lihat Jeffrey Robinson, “The-Laundrymen”, 1994-1st-Ed-HBDJ, hal. 3, <http://cgi.ebay.com>.

¹⁰Lihat “Money Laundering”, http://www.associatepublisher.com/e/m/mo/money_laundering.htm.

dapat ditegakkan, karyawan lembaga keuangan dapat lebih waspada dan pemerintah bisa tidak terlalu korup, akan tetapi para kriminal tidak akan pernah berubah.¹¹

Dan banyak fakta menunjukkan kepada kita bahwa pelaku kejahatan akan selalu menemukan jalan memutar atau menelikung ketika berhadapan dengan berbagai macam kendala (seperti adanya ketentuan perundang-undangan yang jelas dan tegas, penegakan hukum yang konsisten, ataupun persaingan antar sesama penjahat) yang menghambat aktifitas kejahatan mereka untuk menghasilkan uang. Untuk memperoleh uang, bagaimanapun caranya dan apapun taruhannya akan tetap mereka lakukan. Sebab uang bagi mereka, tidak saja sangat penting untuk mempertahankan hidupnya agar tetap eksis, tetapi juga untuk dapat mengulangi kembali aktifitas kejahatan. Bahkan di era globalisasi sekarang, berbagai tindak kejahatan mereka kembangkan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi-informasi (*cyberspace*) agar menjadi lebih kompleks dan rumit¹², sehingga dana-dana kotor hasil kejahatan mereka menjadi semakin sulit dideteksi oleh penegak hukum dan perbuatan jahat mereka tidak dapat dijerat dengan Undang-Undang.

SARANA DAN METODE PENCUCIAN UANG

Meskipun praktik pencucian uang merupakan suatu fenomena global dan penanganannya melalui proses kerjasama internasional, namun pelaku pencucian uang masih selalu saja menemukan cara dan sarannya untuk tumbuh dan berkembang terus-menerus.¹³ Cara dan teknik yang digunakan dalam praktek pencucian uang sangat bervariasi, yang antara lain diterapkan oleh pelaku pencucian uang pada sektor perbankan dan non perbankan dengan memanfaatkan fasilitator profesional, pendirian perusahaan gadungan, investasi di bidang *real estate*, pembelian produk asuransi dan perusahaan sekuritas, serta penyalahgunaan *corporate vehicle*.¹⁴ Begitupun, secara umum ada tiga metode pencucian uang yang bertujuan untuk manipulasi dan mengubah status dana ilegal (hasil kejahatan) menjadi dana legal.¹⁵

Pertama, *buy and sell* yang dilakukan melalui transaksi jual-beli barang dan jasa. Sebagai contoh misalnya *real estate* atau properti lainnya dapat dibeli dan dijual kepada *co-*

¹¹Andrea Leong, "Wash, Rinse and Spin: The Cycles of Money Laundering and the Sicilian Mafia", <http://www.florence newspaper.it/vediarticolo.asp?news=a6.11.26.05.03>.

¹²Globalisasi adalah suatu proses dimana dunia menjadi lebih saling berhubungan dan tergantung satu sama lain. Proses globalisasi dicapai melalui penyebaran dan penggabungan berbagai budaya dan ide-ide. Melalui program studi dan studi tentang globalisasi menjadi jelas bahwa ada berbagai cara yang berbeda untuk membuat budaya dan ide-ide tersebut menyatu dan tersebar di seluruh dunia. Budaya dan ide dapat menyebar melalui lembaga-lembaga berskala besar seperti pemerintah, perusahaan-perusahaan multinasional, dan organisasi non-pemerintah. Pada tingkat yang lebih terbatas politik budaya dan ide-ide dapat menyebar melalui orang dalam kehidupan sehari-hari, misalnya melalui anggota keluarga mereka sendiri yang tinggal di negara yang berbeda, atau turis yang melakukan perjalanan ke luar negeri. Dalam proses globalisasi seperti sekarang untuk skala yang berbeda, seperti globalisasi di bidang industri cukup menarik terus untuk digali dan ditelusuri lebih jauh untuk melihat hubungannya dengan globalisasi kejahatan terorganisir. Andrea Leong, *Ibid*.

¹³ET Bureau, "FIU urges to combat money laundering", ET Bureau, 20 Juli 2009, http://articles.economic times.indiatimes.com/2009-07-20/news/28479153_1_money-laundering-fiu-pmla/

¹⁴Sutan Remy Sjahdeini, *Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2004), hal. 128-138.

¹⁵E.R. Burke, "Tracing Illegal Proceeds Workbook", *Investigation Training Institute* (2001), hal. 15. Bandingkan dengan Radulescu Dragos Lucian yang mengatakan bahwa metode yang paling umum digunakan untuk menyembunyikan uang kotor (*dirty money*) direpresentasikan oleh: (1) *false overcharge*; (2) *false lawsuit*; (3) *layering*; dan (4) *reverse money laundering*. Radulescu Dragos Lucian, "The Concept of the Money Laundering in Global Economy", *International Journal of Trade, Economics and Finance*, Vol.1, No. 4, December, 2010 (2010-023X).

conspirator yang menyetujui untuk membeli atau menjual dengan harga yang lebih tinggi daripada harga yang sebenarnya dengan maksud untuk memperoleh *fee* atau *discount*. Kelebihan harga dibayar dengan dana legal yang kemudian “dicuci” melalui transaksi bisnis. Dengan cara ini setiap asset, barang atau jasa dapat diubah bentuknya sehingga seolah-olah menjadi hasil yang legal melalui rekening pribadi atau perusahaan yang ada di suatu bank.

Kedua, *offshore conversions* dimana dana ilegal dialihkan ke wilayah *tax haven country* dan kemudian disimpan di bank atau lembaga keuangan lain yang ada di wilayah tersebut. Selanjutnya dana ilegal tersebut digunakan antara lain untuk membeli asset dan investasi (*fund investments*). Di wilayah seperti (*tax haven country*) ini cenderung memiliki hukum perpajakan yang lebih longgar, ketentuan rahasia bank yang cukup ketat dan prosedur bisnis yang sangat mudah sehingga memungkinkan adanya perlindungan bagi kerahasiaan suatu transaksi bisnis, pembentukan perusahaan dan kegiatan usaha *trust fund*. Kerahasiaan inilah yang memberikan ruang gerak yang cukup leluasa bagi pergerakan “dana kotor” (*dirty money*) melalui berbagai pusat keuangan di dunia. Pada *offshore conversions* ini biasanya dibantu oleh pengacara, akuntan dan pengelola dana dengan memanfaatkan “celah hukum” yang ditawarkan oleh ketentuan rahasia bank dan rahasia perusahaan.

Ketiga, *legitimate business conversion* yang digunakan melalui bisnis atau kegiatan usaha yang sah sebagai sarana untuk memindahkan dan memanfaatkan dana ilegal. Dana-dana hasil kejahatan dikonversikan melalui transfer, cek, atau instrumen pembayaran lainnya, yang kemudian disimpan di rekening bank, atau ditransfer kembali ke rekening bank lain. Metode ini memungkinkan pelaku kejahatan menjalankan usaha atau bekerjasama dengan mitra bisnisnya dan menggunakan rekening perusahaan tertentu sebagai tempat penampungan dana hasil kejahatan.

Pada era globalisasi ekonomi seperti sekarang ini, yang ditandai dengan terintegrasinya sistem perdagangan dunia sebagai salah satu implikasi dari kemajuan di bidang teknologi-informasi yang begitu pesat khususnya di sektor keuangan, sehingga memungkinkan “pengguna jasa keuangan” (baik nasabah maupun *walk in customer*¹⁶) untuk melakukan transaksi keuangan dengan mudah dan cepat melampaui batas-batas yurisdiksi suatu negara. Kemudahan dan kecepatan dalam melakukan transaksi keuangan tersebut telah dimanfaatkan oleh para pencuci uang (*money launderers*) untuk menyembunyikan atau menyamarkan harta kekayaan yang mereka peroleh dari hasil tindak pidana misalnya dengan cara memasukkan dana-dana ilegal tersebut ke dalam bisnis legal melalui *international banking system* atau melalui jaringan bisnis di internet sehingga asal-usulnya menjadi sulit dilacak oleh penegak hukum.¹⁷ Dalam hubungan ini, Pino Arlacchi (*Executive Director* dari *UN Offices for Drug Control and Crime Prevention*) ada mengemukakan bahwa “*globalization has turned the international financial system into a money launderer’s dream, and this criminal process siphons away billions of dollars per year from economic growth at a time when the financial health of every country affects the stability of the global marketplace*”.¹⁸

¹⁶*Walk in customer* adalah pengguna jasa keuangan yang bukan nasabah dari suatu bank misalnya karena ia tidak memiliki rekening di bank tersebut. Lihat juga Weissinger (2000) yang mengatakan bahwa “*a walk-in customer does not actually make a reservation but rather takes an immediate purchase of the product. A regular reservation is not paid in advance and the room is only held for a specific time period*”, dalam R. Todd Stephens, “Matadata’s Resevation Serice”, <http://www.tdan.com/view-articles/5274>.

¹⁷*Asian Development Bank* (ADB) memperkirakan bahwa jumlah “uang haram” (*dirty money*) yang dicuci setiap tahunnya diperkirakan sebesar \$500 miliar hingga \$ 1 triliun. ADB, *Manual on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism*, (March 2003), hal. 10.

¹⁸Lihat Pino Arlacchi dalam William C. Gilmore, *Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Countermeasures*. Second Edition, revised and expanded; Council of Europe Publishing, (1999), hal. 21. Bandingkan dengan Abdulahi Y Sheru yang mengatakan: “*No doubt, globalization has created opportunities for crime and*

Salah satu pendorong utama semakin berkembangnya teknologi informasi dan komunikasi di bidang perdagangan (*e-commerce*) adalah globalisasi perdagangan barang dan jasa. Perdagangan barang dan jasa yang terjadi secara global ini telah diterima sebagai kesepakatan dunia. Sekarang hampir semua negara telah bergabung dalam *World Trade Organization* (WTO)¹⁹, sementara negara-negara yang belum bergabung ke dalamnya telah dan sedang berusaha dengan sungguh-sungguh untuk dapat diterima sebagai anggota.²⁰

Penggunaan *electronic transaction* (*e-transaction*) dalam perdagangan global, yang juga dikenal sebagai *eletronic commerce* (*e-commerce*)²¹, telah menimbulkan tantangan baru. Seperti kejahatan dengan *telemarketing* yaitu menawarkan barang melalui telepon secara melawan hukum, akhir-akhir ini sudah makin semarak di dunia maya (*virtual world* atau *cyber space*). Pengiriman *e-mail* melalui *internet* atau pengiriman *short message system* (SMS) melalui telepon genggam (*handphone* atau *mobile phone*) yang berisi informasi yang menyesatkan juga sering terjadi. Belum lagi upaya *hackers* untuk masuk ke *electronic files* badan-badan atau institusi pemerintah, perusahaan, atau perorangan dengan maksud untuk mencuri informasi. Bahkan tidak jarang mereka dengan sengaja mengubah data elektronik yang tersimpan, sehingga pada gilirannya dapat merugikan negara dan masyarakat.²²

Pengembangan teknologi informasi (telematika) terkait dengan jaringan yang terhubung diawali pada tahun 1962, ketika Departemen Pertahanan Amerika Serikat

criminality, however, it has also provided some sinews for facing the challenges of global enforcement in a number of ways: (i) Technological advancement has increased human mobility tremendously and cut down the costs of communication drastically. Globalization has therefore made the movement of goods and services much easier and faster. More over, it has increasingly created a `shared` global view about the threat of transnational crime such as money laundering; (ii) In addition to creating a shared view of the problem, it has also to some extent, encouraged a somewhat collective response to the menace; and (iii) More so, globalization has also provided a shared perception of risks to the perpetrators of crime. This is why Money Launderers have almost a common perception of safe-havens in their launderete". Abdulahi Y Sheru, "Money Laundering: The Challenge of Global Enforcement", Paper Presented at a seminar of the Criminology Society of Hong Kong, on November 9, 2000. Untuk lebih memahami masalah ini lebih jelas lihat Margaret E. Beare, "North America: A Perspective on the Globalization of Crime", *Journal of Financial Crime*, Vol. 6 No. I, August 1998.

¹⁹Dalam hal ini termasuk Indonesia yang telah meratifikasi perjanjian Marakesh dan pendirian *World Trade Organization* (WTO) dengan Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*. WTO yang mengambil alih peranan *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) bertujuan untuk memelihara sistem perdagangan internasional yang bebas dan terbuka. Saat ini WTO adalah organisasi perdagangan dunia yang sangat penting karena WTO memiliki visi dan misi yang jelas, begitu juga dengan tindakan dan aturan yang dikeluarkannya berlaku sama bagi setiap negara anggota. Selain itu WTO juga bertanggung jawab atas implementasi ketentuan multilateral tentang perdagangan internasional yang terdiri atas perangkat-perangkat hukum dan mekanisme penyelesaian sengketa, yaitu GATT, *General Agreement on Trade in Services* (GATS), dan *Dispute Settlement Understanding* (DSU) yang telah menjadi hukum internasional. Zulkarain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), hal. 75.

²⁰Sutan Remy Sjahdeni, "Kata Sambutan" dalam Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, (Jakarta: Prenada Media, 2003).

²¹*E-Commerce* didefinisikan sebagai "by connecting to a standardized network we can find information, buy and sell quickly and easily, with lower process and administration costs". Will Rowan, *E-Commerce*, (Management Pocketbooks Ltd, U.K., 2000), hal. 5.

²²Sutan Remy Sjahdeni, "Kata Sambutan" dalam Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, (Jakarta: Prenada Media, 2003). Beberapa tahun yang lalu, Citibank menjadi sasaran lebih dari 40 pencurian elektronik oleh seorang mantan karyawan Petersburg St, sebuah perusahaan *software* di Rusia. Dia menemukan cara jitu untuk mengakses sistem perbankan yang bisa memberikan instruksi untuk transfer dana ke bank lain. Bersama dengan sejumlah orang yang membantunya, ia berhasil mentransfer sekitar US\$7,5 juta ke bank-bank yang ada di Finlandia, California, Israel, Jerman, Belanda & Swiss. Dia ditangkap oleh sistem keamanan Citibank sendiri, yang bersama-sama dengan FBI dan perusahaan telekomunikasi di Rusia, menelusuri transfer ilegal yang memungkinkan bank tidak hanya untuk mengembalikan semua uang dicuri secara praktis tetapi juga mengidentifikasi pelakunya. Ia ditangkap di Inggris dan diekstradisi ke Amerika Serikat. Tidak ada pelanggan Citibank yang kehilangan uang. Lihat "Money Laundering", <http://www.antimoneylaundering.ukf.net/papers/solicitor.htm>.

melakukan riset penggunaan teknologi komputer untuk kepentingan pertahanan udara Amerika Serikat. Melalui lembaga risetnya yaitu *Advanced Research Project Agency* (ARPA) menugasi *the new Information Processing Techniques Office* (IPTO), yaitu suatu lembaga yang diberi tugas untuk melanjutkan riset penggunaan teknologi komputer di bidang pertahanan udara.²³ Selanjutnya pada tahun 1969 Departemen Pertahanan Amerika Serikat menemukan sebuah teknologi yang esensinya memadukan teknologi telekomunikasi dengan komputer yang dikenal dengan nama ARPANet (*Advanced Research Projects Agency Network*) yaitu sistem jaringan melalui hubungan antar komputer di daerah-daerah vital dalam rangka mengatasi masalah jika terjadi serangan nuklir.²⁴ Keberhasilan dalam memadukan teknologi tersebut atau yang dikenal dengan istilah teknologi informasi (*information technology*) pada tahun 1970 mulai dimanfaatkan untuk keperluan non-militer oleh berbagai universitas.²⁵ Pada dekade inilah sebenarnya manusia memasuki suatu era yang baru, yaitu melalui kemajuan teknologi informasi yang telah dimanfaatkan manusia hampir di semua aspek kehidupan.

Berpadunya globalisasi dan kemajuan teknologi bidang informasi dan komunikasi, telah mendorong munculnya jenis-jenis transaksi bisnis yang baru dan secara berangsur cara-cara bisnis yang lama mulai ditinggalkan. Bukan saja bisnis menjadi semakin maju, tetapi juga jenis-jenis transaksinya makin banyak, makin canggih dan makin cepat pula proses penyelesaiannya. Namun di sisi lain, kemajuan teknologi-informasi tersebut menimbulkan eksese negatif yang tidak dapat dihindari, karena dapat memunculkan jenis-jenis kejahatan bisnis (*business crime*) baru, dan menimbulkan persoalan krusial lain seperti pelanggaran *privacy*, *pornography*, *counterfeiting*, *defamation*, *hackers*, *drug cartel*, *cyberquatting*, dan *international money laundering*. Sedangkan dari sisi hukum, berkembangnya kegiatan teknologi informasi menimbulkan perspektif baru dalam cabang ilmu hukum, antara lain hukum perdata, pidana, tata negara, administrasi negara dan internasional, sementara dari perspektif spesialisasi bidang hukum adalah hukum pasar modal, perbankan, hak atas kekayaan intelektual, dan pajak.²⁶

Perkembangan teknologi informasi terakhir, khususnya ledakan informasi dalam dunia maya atau telematika (*cyberspace*) dan internet membawa perubahan ke segala aspek kehidupan manusia, seperti pendidikan, hiburan, pemerintahan, dan komunikasi. Istilah *cyberspace* (telematika) menunjuk kepada sebuah ruang elektronik (*electronic space*), yakni sebuah masyarakat virtual yang terbentuk melalui komunikasi yang terjalin dalam sebuah jaringan komputer (*interconnected computer networks*).²⁷ Teknologi informasi tidak dapat dipisahkan dengan persoalan jaringan (*net*), yang dewasa ini dikenal dengan istilah *internet*²⁸, *intranet*²⁹ dan *ekstranet*³⁰. Peran dan Fungsi utama *internet* secara umum sebagai berikut³¹ :

²³http://www.livinginternet.com/i/ii_ipto.htm.

²⁴Hanny Kamarga, *Belajar Sejarah Melalui E-Learning : Alternatif Mengakses Sumber Informasi Kesejarahan*, (Jakarta: PT Intimedia, 2002), hal. 2.

²⁵*Ibid.*

²⁶Hikmahanto Juwana, "Aspek Penting Pembentukan Hukum Teknologi Informasi di Indonesia", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 16, November 200, hal. 49-53.

²⁷Ridwan Khairandy, "Pembaharuan Hukum Kontrak Sebagai Antisipasi Transaksi Electronic Commerce", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol.16 November 2001, hal. 56.

²⁸*Internet* didefinisikan sebagai "a global network connecting millions of computers". Lihat <http://webopaedia.internet.com>.

²⁹*Intranet* adalah "a private network belonging to an organization, usually a corporation, accessible only by the organization's members, employees, or others with authorization". Lihat <http://netforbeginners.minings.com>.

1. Distribusi geografis mencakup seluruh dunia, sehingga pada saat masuk dalam jaringan maka komunikasi dapat dilakukan dengan siapapun di seluruh dunia;
2. Memperlihatkan arsitektur yang kuat, karena merupakan jaringan kerja dan tidak terdapat pusat kontrolnya;
3. Kecepatan beroperasinya sesuai waktu yang sesungguhnya (*real time speed*);
4. Aksesnya bersifat universal, siapapun dapat menghubungkan diri dengan jaringan *internet*;
5. Memberikan kebebasan berbicara, tidak ada larangan untuk berpendapat dan berbicara.

Dalam transaksi perdagangan elektronik (*e-commerce*), sangat terkait erat kaitannya dengan masalah tanda tangan, pembuktian, perlindungan konsumen dan Hukum Perdata Internasional.³² Konsumen dalam transaksi elektronik sering tidak berpikir panjang dalam menyetujui berbagai kontrak yang dibuat ketika transaksi jual beli. Persoalan yang mungkin timbul, antara lain bagaimana jika salah dalam pengiriman barang yang telah dijual/dibeli, atau apabila pembayaran dilakukan kepada orang yang tidak berhak, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, materi seperti *liability, availability, notice disclaimers, compliance, dispute resolution*, dan *termination* sebaiknya dituangkan dalam perjanjian antara *Electronic Marketplace* dengan anggotanya.³³

Perkembangan pasar di dunia maya yang cukup menarik perhatian akhir-akhir ini adalah entitas bisnis yang dikenal dengan *Business to Business (B2B) e-commerce marketplace*, yaitu suatu situs web dimana pembeli dan penjual bertemu untuk bertukar pikiran/ide, komunikasi, beriklan, mengadakan lelang, tender, penawaran dan melaksanakan perdagangan atau transaksi. Bisnis dengan cara ini telah dilakukan di seluruh dunia, dan

³⁰Ekstranet adalah "a fancy way of saying that a corporation has opened up portions of its intranet to authorized users outside the corporation". *Ibid*.

³¹Lihat http://www.livinginternet.com/i/i_ipto.htm. Untuk Indonesia penggunaan teknologi informasi boleh dikatakan masih merupakan hal yang relatif baru. Kalaupun di beberapa kota terasa masyarakatnya sangat antusias dalam memanfaatkan teknologi informasi ini, namun pada kenyataannya pemanfaatan itu hanya untuk hal-hal yang kurang produktif bagi kepentingan ekonomi dan pemerintahan. Editorial, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 18 Maret 2002, hal. 4. Kondisi yang demikian tidak terlepas dari kepastian hukum penggunaan teknologi informasi ini, sehingga banyak negara telah memiliki undang-undang yang mengatur teknologi informasi, seperti Singapura dengan *The Electronic Transaction Act*, Amerika Serikat dengan *The Digital Signature Act of 1999*, dan Australia memiliki *The Electronic Transaction Bill 1999*, sedangkan Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) pada tanggal 25 Maret 2008. Perlunya UU ITE ini mengingat teknologi informasi telah mengubah perilaku dan pola hidup masyarakat secara global. Perkembangan teknologi informasi telah pula menyebabkan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) dan menyebabkan perubahan sosial, budaya, ekonomi dan pola penegakan hukum yang secara signifikan berlangsung demikian cepat. Teknologi informasi saat ini menjadi pedang bermata dua, karena selain memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan, kemajuan dan peradaban manusia, tetapi sekaligus juga menjadi sarana efektif dalam hal perbuatan melawan hukum. Untuk mengatasinya tidak lagi dapat sepenuhnya dilakukan pendekatan melalui sistem hukum konvensional, mengingat kegiatannya tidak lagi bisa dibatasi oleh teritorial suatu negara, aksesnya dengan mudah dapat dilakukan dari belahan dunia manapun, kerugian dapat terjadi baik pada pelaku transaksi maupun orang lain yang tidak pernah berhubungan sekalipun, misalnya dalam pencurian dana kartu kredit melalui pembelanjaan di internet. Di samping itu masalah pembuktian merupakan faktor yang sangat penting, mengingat data elektronik bukan saja belum terakomodasi dalam sistem hukum acara Indonesia, tetapi dalam kenyataannya data dimaksud juga ternyata sangat rentan untuk diubah, disadap, dipalsukan dan dikirim ke berbagai penjuru dunia dalam waktu hitungan detik. Dengan disahkannya UU ITE, Indonesia sudah sejajar dengan negara-negara maju seperti Singapura, Amerika Serikat dan Australia yang secara serius telah mengintegrasikan regulasi yang terkait dengan pemanfaatan teknologi informasi ke dalam instrumen hukum positif (*existing law*) nasionalnya.

³²Ahmad M. Ramli, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen dalam Transaksi E-Commerce", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 18 Maret 2002, hal.14.

³³Michael R. Geroe, dalam makalah "Agreements between an Electronic Marketplace and Its Member, The International Lawyer", *Aquarterly Publication of The ABA/Section of International Law and Practice*, Fall 2001, Vol. 35, No. 3.

perkembangan B2B dengan nilai transaksi mencapai \$25 billion pada tahun 2000 dan tahun 2005 diperkirakan mencapai \$2,2 trillion³⁴, sedangkan Betty Spence memperkirakan pada tahun 2000 pendapatan yang dihasilkan dari *e-commerce* sebesar \$210 billion; pada tahun 2004 sebesar \$2.7triliun di Amerika Serikat, \$1.6 triliun di Asia Pasifik dan \$1.5 triliun di Eropa³⁵, adalah transaksi-transaksi keuangan yang jumlah nilainya sangat fantastis sekali dan ditengarai terkait dengan praktek pencucian uang.

Sejalan dengan perkembangan pasar perdagangan elektronik, *cyberpayment system* juga mengalami perkembangan dalam masyarakat. Saat ini terdapat 4 (empat) model³⁶ yang dikenal yaitu:

1. *The Merchant Issuer Model*, yaitu *Issuer Smart Card* dan penjual barang adalah pihak yang sama, misalnya *the creative star farecard used by riders in the Hongkong Transit System*;
2. *The Bank Issuer Model*, yaitu *Merchant* dan *Issuer* adalah pihak yang berbeda. Transaksi dikliringkan melalui *financial traditional system*, misalnya *banksys'proton card* di Belgium (*licensed by Amex*), dan *the Danmont Card* di Denmark;
3. *Non bank Issuer Model*, yaitu Pengguna beli *e-cash* dari *issuer* dengan menggunakan uang tradisional dan membelanjakan *e-cash* pada *merchant* yang berpartisipasi dalam skim tersebut. *Issuer* selanjutnya akan mengganti *e-cash* dari *merchant*, misalnya *DigiCash* dan *CyberCash*;
4. *Peer to Peer Model*, yaitu *e-cash* yang dikeluarkan oleh bank atau non bank dapat dipindahtangankan di antara pengguna, misalnya *Mondex Stored Value Smart Card*.

Kemunculan *internet* dalam dunia maya secara nyata menunjukkan perkembangan kemajuan yang luar biasa di bidang teknologi-informasi, sehingga batas-batas negara menjadi hilang, dan sekarang, dunia telah menjadi satu kesatuan tanpa batas.³⁷ Namun salah satu dampak negatifnya adalah memberikan kesempatan dan peluang yang jauh lebih banyak dan mudah bagi kelompok-kelompok kejahatan terorganisir (*organized crime*) untuk melakukan berbagai bentuk tindak kejahatan secara lintas batas negara (*cross-border*) dan dalam perkembangannya sekarang telah bersifat transnasional (*transnational crime*). Dengan kata lain, organisasi-organisasi kejahatan dengan mudah dan cepat dapat memindahkan jumlah uang yang sangat besar (hasil-hasil kejahatan) dari satu yurisdiksi ke yurisdiksi lain. Misalnya, dengan fasilitas perbankan seperti *Automated Teller Machines* (ATMs)

³⁴Jupiter Communication, <http://www.jup.com>.

³⁵Betty Spence, "E-Day, CEO E-Conference Report: Startegic B2B: Creating New Economy Growth and Profit", sebagaimana dikutip oleh Michael R. Geroe dalam makalah "Agreements between an Electronic Marketplace and Its Member, The International Lawyer", *Aquarterly Publication of The ABA/Section of International Law and Practice*, Fall 2001, Volume 35, number 3. Praktek pencucian uang dalam bentuk *cyberlaundering* diduga telah berlangsung pada awal penggunaan *e-commerce* yaitu sebesar US\$50000000000 per tahun. <http://www.antimoneylaundering.ukf.net/papers/solicitor.htm>.

³⁶Iwan Setiawan, "Cyberlaws & Kapasitasnya Dalam Memerangi Kejahatan Pencucian Uang", disampaikan pada diskusi *Cyber Policy Seminar – GIPI-IMPLC*, 23 September 2003.

³⁷Abdullahi Y. Shehu mengemukakan bahwa "*The 20th Century was characterized by a number of structural changes in the World economy. These changes were spawned by exponential technological breakthroughs in telecommunication and information sciences. In the last decade of that century, Globalization became the buzz-word: bringing together nation states, as it were, in what might be called a "global village". The main pillars of this process were Liberalization and Deregulation of national economies. These developments combined, created both opportunities and risks for the society. The powers of political authorities were now becoming limited as new non-state actors, both legitimate and illegitimate, emerged in the global arena. Among those changes witnessed in the society was the proliferation of organised criminal groups, operating across national boundaries and sovereignties, perpetrating various heinous crimes of different patterns and manifestations*". Abdullahi Y. Shehu, "Money Laundering: The Challenge of Global Enforcement", Paper Presented at a seminar of the Criminology Society of Hong Kong, on November 9, 2000.

memungkinkan para penjahat untuk memindahkan dana (*to wire funds*) ke rekening-rekening di suatu negara dari negara-negara lain seketika itu juga dan dana tersebut dapat ditarik melalui ATMs di seluruh dunia tanpa diketahui siapa pelakunya.³⁸ Setiap harinya, dua *International Electronic Funds Transfer System* yang cukup terkenal menangani transaksi keuangan lebih dari \$ 6 triliun melalui *wire transfers*.³⁹

Seiring dengan maraknya *e-commerce* melalui *internet*, kegiatan pencucian uang yang dilakukan dengan menggunakan jaringan *internet* (*cyberlaundering*) menjadi semakin terbuka.⁴⁰ Risiko yang terjadi adalah kemungkinan pengiriman dana (*ciberpayment*)⁴¹ dari pihak ketiga yang tidak dikenal dan selanjutnya dana tersebut ditransfer dari satu kartu ke kartu lainnya, yang dikenal dengan *e-money*.⁴² Di samping itu, penggunaan *digital cash* (*e-cash*)⁴³ dalam transaksi melalui jaringan *internet* telah diperkenalkan karena adanya tuntutan transaksi yang lebih efisien, namun pihak-pihak yang bertransaksi tidak diketahui identitasnya (*anonymous*). Transfer ini dapat terjadi melalui *networks* seperti *internet*, atau melalui penggunaan “*store value type smart cards*”. Risiko terjadinya pencucian uang dengan cara yang relatif sama juga dapat terjadi pada “dompet elektronik” (*electronic wallet*) yang penggunaannya semakin berkembang akhir-akhir ini.

Pengembangan produk-produk *e-money* ditujukan terutama untuk digunakan melalui jaringan komputer terbuka (*open computer networks*). Para pengamat memperkirakan bahwa apabila penggunaan *e-commerce* yang dilakukan melalui jaringan komputer semakin

³⁸Dari beberapa kasus tindak pidana pencucian uang di Indonesia, di pengadilan terungkap bahwa terdakwa menggunakan fasilitas perbankan ATMs untuk mengaburkan hasil kejahatannya, antara lain kasus Jasmawan (Putusan No. 874/Pid.B/2005/PN.Mdn), dan kasus Anastasia Kusmiati Pranoto (Putusan No.122/Pid.B/2005/PN. Kbn).

³⁹<http://www.money Laundering/International.htm>. Pada industri perbankan di Indonesia, pengiriman uang melalui *wire transfer* telah lazim dilakukan. *Credit card* dan *debit card* telah menjadi alat yang biasa digunakan untuk melakukan pembayaran dalam kegiatan bisnis masyarakat perkotaan, antara lain untuk membayar belanja di *mall*, supermarket, restoran dan agen-agen penjualan yang menyediakan fasilitas tersebut.

⁴⁰Lihat juga R. Mark Bortner, “Cyberlaundering: Anonymous Digital Cash and Money Laundering”, *paper*, 1996; James Cleick, “The End of Cash”, *New York Times Magazine*, 16 Juni 1996; dan “Laundering Digital Money”, *paper*, 1999, <http://www.cs.utan.edu>.

⁴¹*Cyberpayment* adalah suatu instrumen baru dari instrumen sistem pembayaran yang mendukung terjadinya transfer nilai secara elektronik.

⁴²Pengertian *e-money* adalah sejumlah dana yang telah disimpan dalam medium elektronik dan diterima sebagai pembayaran oleh pihak ketiga. Lihat juga He Ping, “New trends in money laundering-form the real world to cyberspace”, *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 8, No. 1, (2004), yang mengemukakan bahwa kelebihan *e-money* dibanding uang tradisional, antara lain *e-money*: (1) menggunakan sebuah kartu atau alat yang dapat menyimpan dana dalam jumlah yang sangat besar, sehingga tidak memerlukan tempat atau *container* yang besar untuk membawanya; (2) mudah ditransfer kapan dan dimana saja dengan bantuan *internet*; dan (3) lebih sulit dilacak karena tidak memiliki nomor seri. Selain itu, teknologi penyandian dalam proses transfer secara *e-money* semakin mempersulit untuk mengetahui asal-usulnya. Dengan 3 (tiga) kelebihan tersebut, banyak pelaku pencucian uang yang berpindah ke fasilitas ini. Mereka dapat memindahkan uang hasil kejahatan itu kapan dan kemana saja karena *e-money* tidak membutuhkan lembaga *intermediary*, sehingga transaksi yang menggunakan *e-money* sulit dilacak karena tidak ada *track record* yang tercatat. Di samping itu, karena *e-money* memang didesain untuk memfasilitasi transaksi internasional, sehingga transaksi tersedia dalam mata uang yang beragam yang memudahkan *money launderers* melakukan kejahatannya dari satu negara ke negara lain. Bismar Nasution, *Rejim Anti-Money Laundering di Indonesia*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), hal. 6-7.

⁴³*Digital Cash* adalah “*a series of numbers that have an intrinsic value in some form of individually identified representations of bill and coins – similar to serial numbers on hard currency*”. *Digital Cash* (*Digicash*) adalah sebuah perusahaan yang berbasis di Amsterdam, yang diciptakan oleh seorang *cryptologist* yang sangat dihormati yaitu David Chaum. Kontribusi *DigiCash* untuk perdagangan di *internet* adalah produk pembayaran secara *online* yang disebut *e-cash*. *E-cash* dirancang untuk pembayaran aman dari komputer manapun secara pribadi. Lihat R. Mark Bortner, “Cyberlaundering: Anonymous Digital Cash and Money Laundering” (1996), <http://www.miami.edu>.

meningkat akan mendorong pertumbuhan *e-money*.⁴⁴ Dalam *cyberspace*, term *e-money* adalah nama generik yang diberikan kepada konsep mata uang yang secara digital ditandatangani oleh sebuah lembaga penerbit melalui *private encryption key* (“kunci enkripsi pribadi”) dan ditransmisikan kepada seseorang. Kemudian uang tersebut dinegosiasikan secara elektronik dengan pihak-pihak lain sebagai pembayaran atas barang-barang dan jasa-jasa di manapun di dunia.⁴⁵

Kemudahan dan manfaat fasilitas *e-money* yang lain, adalah dimana institusi intermediasi tidak diperlukan oleh para pihak yang melakukan transaksi secara *on-line*. Dengan demikian fasilitas *e-money* pada akhirnya diharapkan dapat bekerja seperti layaknya uang kertas, tanpa risiko, tanpa kesulitan dan tanpa biaya berkenaan dengan penanganan, penatausahaan dan perlindungan yang diperlukan bagi mata uang yang tradisional.⁴⁶ Dalam hubungan ini, para penjahat dan teroris dapat menggunakan kriptografi dengan relatif mudah untuk mengantisipasi para penegak hukum memperoleh informasi mengenai transaksi yang dilakukannya. Misalnya, suatu bukti yang telah dienkripsi tidak dapat dibaca kecuali didekripsi (*to be decrypted*). Ketidakmampuan para penegak hukum untuk mendekripsi telah menimbulkan dampak yang sangat serius terhadap pencegahan, deteksi, penyelidikan, dan penuntutan kejahatan di bidang keuangan ini.⁴⁷

Praktek pencucian uang dengan pemanfaatan teknologi canggih memang susah untuk diidentifikasi dan ditindak karena begitu sulitnya mendapatkan alat-alat bukti. FATF juga sudah menyadari adanya tindak kejahatan ini. Hal ini dapat dilihat dari rekomendasi nomor 13 dari *Forty Recommendations* yang telah direvisi FATF pada tahun 1996, yang menyatakan bahwa negara-negara harus memberikan perhatian khusus kepada ancaman pencucian uang yang timbul karena teknologi baru atau yang sedang berkembang yang membantu penghilangan jejak. Negara-negara tersebut harus mengawasi atau jika diperlukan melarang penggunaannya dalam sistem keuangan. Selain itu, rekomendasi nomor 26 (f) *The Action Plan to Combat Organized Crime of European Union* pada tahun 1997 juga mengatur tentang pencucian uang melalui internet atau dengan menggunakan produk *e-money*. *Action plan* itu mengharuskan bahwa dalam pembayaran elektronik atau sistem pencatatannya harus memberikan detail tentang pengirim asli dan penerimanya. Sedangkan untuk mengatasi permasalahan identifikasi konsumen yang tidak berkontak langsung dengan institusi keuangan, *EC Anti Money Laundering Directive* dalam artikel 3 (11) menyatakan bahwa setiap negara anggota harus mempunyai penilaian yang cukup untuk mengatasi risiko pencucian uang yang timbul pada seorang konsumen yang secara fisik tidak teridentifikasi dalam melakukan hubungan bisnis atau melakukan transaksi. Untuk itu ada beberapa ahli yang mengajukan beberapa masukan seperti membatasi sistem mata uang pada *e-money*, membatasi transfer *e-money*, membentuk sebuah *database* pusat untuk mengetahui atau mencatat semua atau sebagian transaksi. Sedangkan untuk mengatasi permasalahan *e-bank*, ada sejumlah masukan yang diberikan kepada *FATF Typology Report*.

⁴⁴*E-money* adakalanya disebut pula *electronic cash* atau *digital cash*. Lihat Kamlesh K. Bajaj & Debjani Nag, *E-Commerce: The Cutting Edge of Business*, (New Delhi: Tat McGraw-Hill Publishing Company Limited, 2000), hal. 216; Nabil R. Adam, Oktay Dogramaci, Aryya Gangopadhyay & Yelena Yesha. *Electronic Commerce: Technical, Business, and Legal Issues*, (New Jersey: Prentice Hall PTR, 1999), hal. 11 dan 28; George B. Delta & Jeffrey H. Matsuura. *Law of the Internet*, (New York: Aspen Law & Business, 2000), hal. 9-68 - 9-72.

⁴⁵Kriptografi (*cryptography*) atau enkripsi (*encryption*) secara khusus sangat penting dalam perkembangan *e-commerce* oleh karena merupakan cara untuk meyakinkan dalam hal otentikasi (*authenticity*), integritas (*integrity*), dan privasi (*privacy*) dari transaksi-transaksi dan komunikasi-komunikasi, serta memberikan pengamanan yang diperlukan bagi dunia digital. Lihat Department of Justice Canada, Solicitor General Canada, *Op. Cit.*, hal. 26-28.

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷*Ibid.*, hal. 7 .

Beberapa di antaranya adalah membuat sebuah sistem tertentu bagi institusi keuangan untuk benar-benar mengenal nasabahnya yang melakukan berbagai jenis transaksi termasuk transaksi melalui *internet*, membuat unifikasi standar di berbagai yuridiksi, dan mengembangkan sebuah teknologi baru untuk mendeteksi transaksi yang mencurigakan dan menverifikasi transaksi yang dilakukan oleh nasabah.⁴⁸

Sudah sejak lama diketahui bahwa *offshore bank*⁴⁹ adalah salah satu sarana yang dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan untuk menyembunyikan ribuan praktek menjijikkan, mulai dari penghindaran pajak, perdagangan obat-obatan terlarang, penggelapan dan penipuan. Untuk menyiapkan sistem pencucian uang yang efektif sangat mudah. Langkah pertama misalnya dengan memulai bisnis di Amerika Serikat seperti mendirikan restoran, perusahaan asuransi, dealer mobil atau yang lain, yang dalam hal ini, apapun bentuk usaha yang dipilih tidak begitu penting karena yang terpenting adalah perusahaan itu memiliki rekening bank. Dan selanjutnya si pedagang dapat menunjuk sendiri siapa-siapa dari karyawan untuk dijadikan sebagai pemilik dan pemegang saham. Setelah *front company*⁵⁰ itu terbentuk di Amerika Serikat, si pedagang lalu terbang ke *tax haven country* (negara surga pajak) pilihannya, misalnya Panama. Kemudian si pedagang berusaha menemukan seorang pengacara Panama (hal ini tidak sulit karena mereka beriklan secara luas di media bisnis internasional), yang akan mendirikan “perusahaan pembiayaan lepas pantai” (*offshore finance company*) baginya. Perusahaan (dan rekening banknya) akan dilengkapi dengan semua dokumen yang diperlukan, masing-masing dengan nama pengacara sebagai calon presiden dan pemilik. Nama si pedagang tidak pernah muncul dalam catatan publik perusahaan. Menurut Morley, pengacara tertentu lumrah memiliki ratusan hal-hal seperti itu. Ketika ia pergi ke kantor seorang pengacara di Turki dan Caicos, di salah satu kamar suite di kantor itu ada kursi, meja dan beberapa ratus stempel perusahaan dalam bentuk paket, masing-masing di atas selembar kertas di lantai. Ada ratusan berjejer di lantai sehingga kita bisa berjalan-jalan di antaranya, dan masing-masing satu perusahaan. Setelah dilengkapi dengan sebuah perusahaan dan rekening bank di *tax havens country* tersebut, yang perlu dilakukan si pedagang kemudian adalah mengisi sebuah pesawat kecil dengan uang dan menerbangkannya ke Panama City, di mana mobil lapis baja telah menunggunya di Bandara Udara Internasional Omar Torrijos dan membawanya langsung ke bank. Setelah disimpan di bank lalu uang tunai itu hilang di belakang tabir rahasia. Uang itu kini aman di Amerika Utara dan langkah selanjutnya adalah mendapatkannya kembali di Amerika Serikat sebagai uang yang segar dan bersih. Hal ini mudah dilakukan dengan memanfaatkan perusahaan pembiayaan yang membuat sebuah pinjaman (sepenuhnya didokumentasikan oleh pengacara) untuk menutupi biaya operasi di Amerika Serikat dan *wire transfer* di Amerika Utara. Dalam hal ini, yang harus dilakukan oleh *front company* adalah membayar bunga pinjaman sesekali, dan tentu saja juga dipotong pajak. Sejauh orang bisa melakukan *wire transfer* akan tampak sepenuhnya sah, dan si pedagang yang memiliki rekening bank itu penuh dengan uang bersih.⁵¹ Itulah gambaran ringkas tentang

⁴⁸Beberapa ahli di FATF memang telah memberikan berbagai masukan untuk mengatasi permasalahan pencucian uang yang menggunakan teknologi tinggi. Tetapi yang perlu diingat adalah bahwa masukan tersebut haruslah yang benar-benar dapat diimplementasikan secara nyata di lapangan sehingga praktik pencucian uang dengan menggunakan teknologi akan tetap dapat dikontrol meskipun teknologi terus berkembang. *Ibid.*

⁴⁹*Offshore bank* adalah bank yang berada di luar negara tempat tinggal penggunanya, yang biasanya terdapat di suatu yurisdiksi dengan penerapan pajak rendah atau tidak ada sama sekali (*tax haven country*) sehingga memberikan keuntungan hukum dan keuangan bagi penggunanya. Keuntungan ini meliputi: (1) privasi yang besar; (2) pungutan pajak yang rendah; (3) simpanan atau deposito yang mudah diakses; dan (4) perlindungan terhadap ketidakstabilan politik dan keuangan lokal.

⁵⁰*Front company* adalah sebuah perusahaan yang menyembunyikan kegiatan ilegal dari perusahaan pengendalinya. Lihat QFINANCE, <http://www.qfinance.com/dictionary/front-company>.

⁵¹Stephen Brookes, “Money Laundering: It’s a Dirty Business”, *Insight Magazine*, 21 Agustus 1989. Negara dan wilayah yang diketahui sebagai *tax haven country* terdapat di Afrika (Djibouti, Liberia, Mauritius, Seychelles, dan

cara dan teknik pencucian uang yang cukup sederhana dengan memanfaatkan *offshore bank* sebagai sarana pencucian uang.

Pelaku pencucian uang di sektor perbankan biasanya memiliki rekening bank dengan nama palsu atau nama seseorang atau perusahaan tertentu, yang dalam hal ini termasuk pembukaan rekening oleh pengacara, akuntan dan perusahaan-perusahaan gadungan. Untuk kepentingan pencuci uang, rekening-rekening dimaksud digunakan untuk memfasilitasi penyimpanan atau pentransferan dana ilegal, dan kegiatan transaksi yang dilakukan sangat kompleks (berlapis-lapis) menyangkut berbagai rekening atas nama sejumlah orang, bisnis, atau perusahaan-perusahaan gadungan. Karakteristiknya adalah kegiatan transaksi dengan menggunakan rekening-rekening bank tersebut pada umumnya dalam jumlah yang sangat besar, diluar kelaziman bisnis yang dikelola oleh si pemilik rekening. Di samping itu, dokumen-dokumen pendukung transaksi seperti perjanjian kredit (*loan agreements*), jaminan (*guarantees*), perjanjian jual-beli (*purchase or sale contracts*), dan L/C (*letter of credit*) sering kali palsu atau mengandung cacat hukum. Apabila pemilik rekening adalah seorang pebisnis, besar kemungkinan kegiatan bisnisnya didaftarkan pada kamar dagang setempat (*local chamber of comers*) hanya untuk waktu yang relatif singkat. Dalam banyak kasus, kedua belah pihak yang melakukan transaksi bisnis memiliki keterkaitan, bahkan ada kemungkinan para pihak tersebut adalah orang yang sama.⁵²

Cara pencucian uang lain yang lazim dilakukan dalam industri perbankan adalah pemanfaatan fasilitas *wire transfer*. Fasilitas *wire transfer* yang disediakan oleh industri perbankan ini sampai sekarang masih merupakan sarana utama dalam semua tahap dari proses pencucian uang yaitu *placement*, *layering* dan *integration*. Namun akhir-akhir ini fasilitas yang disediakan oleh industri perbankan dan industri jasa keuangan mengalami kemajuan pesat dan telah menciptakan produk-produk baru yang disebut *cyberpayments*. Produk baru ini dibuat untuk menggantikan peran uang tunai atau sebagai alternatif untuk mengefektifkan transaksi keuangan dengan menggunakan *smart cards*, yaitu semacam *credit card*, yang berisi *microchip* yang di dalamnya dimasukkan nilai (uang), dan apabila nilai dari *smart cards* ini habis dapat di *re-load* melalui ATM, telepon, *electronic wallet* atau *personal computer*. Produk ini memiliki nilai uang yang sangat tinggi, bahkan tanpa batas, dan akses terhadap perbankan dapat dilakukan oleh nasabahnya kapan dan dimana pun ia berada. Dengan demikian *cyberpayments* telah memberikan manfaat yang luar biasa bagi para pengguna jasa perbankan dan keuangan. Namun di sisi lain, *cyberpayments* juga dapat dimanfaatkan oleh para pencuci uang dengan melakukan transaksi-transaksi yang bersifat anonim, yang sepenuhnya di luar sistem perbankan, untuk mangaburkan asal-usul dari dana-dana hasil kejahatan mereka.⁵³

Kantor-kantor perwakilan dari bank-bank asing juga bisa dimanfaatkan oleh para pencuci uang untuk menyalurkan hasil-hasil kejahatannya karena dapat memberikan

Tangier), Asia dan Pasifik (Australia, Kepulauan Cook, Guam, Hong Kong, Jepang, Makau, Marianas, Kepulauan Marshall, Mikronesia, Nauru, Niue, Filipina, Singapura, Thailand, Vanuatu, dan Samoa Barat), Eropa (Austria, Andorra, Campione, Siprus, Gibraltar, Guernsey, Hongaria, Irlandia, Sark, Pulau Man, Jersey, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Madeira, Monako, Belanda, Rusia, Swiss, dan Inggris), Timur Tengah (Bahrain, Dubai, Israel, Kuwait, Lebanon, dan Oman), Barat (Antigua, Anguilla, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Kepulauan Virginia Inggris, Kepulauan Cayman, Kosta Rika, Dominika, Grenada, Montserrat, Antilles Belanda, St. Kitts dan Nevis, St. Lucia, Panama, Puerto Riko, St. Vincent dan Grenadine, Turki dan Kepulauan Kaikos, Amerika Serikat dan Uruguay. Luca Errico dan Alberto Musalem, "Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues", IMF Working Paper, No. 99/5, IMF, 1999.

⁵²Lihat APG on Money Laundering, "Typologies-Introduction", <http://www.apgml.org/frameworks/default.aspx?FrameworkID=3>, diakses pada tanggal 12 Februari 2011.

⁵³*Ibid.* Uraian yang lebih rinci tentang hal ini, lihat H. Paul Leyva, J.D., C.A.M.C, "M-payment: a Threat to Anti-Money Laundering", 1 Oktober 2008, <http://www.articlesbase.com/banking-articles/mpayment-a-threat-to-antimoney-laundering-592179.html>.

keuntungan bagi mereka. Di sejumlah negara, kantor-kantor perwakilan dari bank-bank asing dapat menerima dana simpanan milik seseorang atau perusahaan dan kemudian mentransfer dana itu ke dalam rekening-rekeningnya di bank lokal tanpa mengungkapkan identitas nasabah dan pihak-pihak pendukungnya.⁵⁴

Fasilitas perbankan secara *on-line* telah mengurangi kontak *face-to-face* antara bank dan nasabahnya. Melalui *personal computer* (PC) nasabah bank dapat mengakses rekeningnya dengan menggunakan *internet browser software* dan *world-wide web access* melalui suatu *Internet Service Provider* (ISP). Akses dapat diperoleh apabila nasabah memberikan *personal identification code* kepada *web server* dari bank tersebut, dan apabila *encryption software* digunakan, maka kunci yang tepat (*appropriate key*) akan diberikan oleh *browser software* tersebut. Oleh karena akses ini tidak langsung, lembaga keuangan yang bersangkutan sebenarnya tidak memiliki cara-cara tertentu untuk memverifikasi identitas yang sesungguhnya dari orang yang mengakses rekening tersebut. Dengan kata lain, bank yang bersangkutan tidak mengetahui secara pasti apakah orang yang mengakses rekening tersebut adalah pemilik yang sesungguhnya atau bukan. Lebih-lebih lagi dengan makin meningkatnya mobilitas terhadap akses *internet*, seorang nasabah dapat mengakses rekeningnya dengan cepat dan mudah dari mana saja di dunia ini. Oleh karena akses tersebut diperoleh melalui ISP, lembaga keuangan tersebut tidak mempunyai cara apapun untuk melakukan verifikasi mengenai lokasi dari mana rekening tersebut di akses. Seseorang yang menginginkan untuk menyembunyikan identitas yang sesungguhnya, termasuk para pencuci uang (*money launderers*) atau unsur-unsur kejahatan lainnya, dapat memiliki *on-line access* yang tidak terbatas dan mereka dapat mengendalikan rekening banknya dari belahan dunia manapun.⁵⁵

Para ahli di FATF telah mengetahui dan menyaksikan adanya sejumlah praktek pencucian uang dengan menggunakan *on-line banking*. Denmark mengemukakan bahwa di yuridiksi lain ada beberapa *website* yang digunakan untuk menawarkan jasa-jasa pencucian uang dan menggunakan nama lembaga keuangan tertentu sebagai samaran dalam kegiatan tersebut. Beberapa negara anggota FATF lain juga mengemukakan bahwa internet telah digunakan untuk melakukan kegiatan-kegiatan melanggar hukum (*frauds*). Mengingat penggunaan jasa-jasa *on-line banking* telah mengalami peningkatan yang begitu pesat akhir-akhir ini, sehingga FATF sulit menjawab pertanyaan: apakah berkurangnya kasus-kasus pencucian uang yang melibatkan *on-line banking* adalah karena memang praktik pencucian uang tidak ada lagi, atau karena ketidakmampuan aparat penegakan hukum untuk mendeteksi kegiatan tersebut.⁵⁶

Antara permulaan 1980-an hingga 1990-an, hubungan antara kejahatan dan permintaan akan mata uang telah berubah arah. Sebelumnya di mana peningkatan kejahatan dapat mengakibatkan terjadinya kenaikan permintaan akan uang, namun yang terjadinya sekarang adalah sebaliknya. Diasumsikan bahwa sarana dan metode pencucian uang yang digunakan telah berubah, yaitu beralih dari penggunaan sistem perbankan dan uang tunai kepada pasar uang (*financial market*), instrumen-instrumen non-moneter yang cangguh (seperti *derivatives transaction*), dan *barter* (seperti pertukaran kapal dan senjata dengan narkoba). Apabila praktek pencucian uang telah berpindah ke pasar paralel, yaitu *debits* dan *credits* yang dibukukan sendiri oleh *organized criminal quasi-banks*, misalnya melalui *internet*, maka hal tersebut akan menimbulkan implikasi-implikasi penting bagi upaya-upaya pencegahan dan pemberantasannya, yang secara khusus memusatkan

⁵⁴Lihat Francois Chesnais, "Money Laundering and Investment : A Few Clues", <http://www.envio.org.ni/articulo/1428>.

⁵⁵Peter J. Quirk, *Op. Cit.*, hal. 2.

⁵⁶*Ibid.*

perhatian kepada tempat aktivitas kejahatan di mana “uang kotor” (hasil kejahatan) itu dimasukkan melalui jalur yang sah (*aboveground economy*).⁵⁷

Kemungkinan besar praktik pencucian uang yang dilakukan oleh para pelakunya sekarang bukan saja secara elektronik, tetapi juga dengan menggunakan metode *layering*, sehingga menjadi sulit sekali untuk melacak kegiatan pencucian uang tersebut. Dengan kata lain, praktek pencucian uang sekarang baik yang dilakukan oleh penjahat individu maupun kelompok-kelompok kejahatan terorganisir⁵⁸ sudah semakin rumit dan kompleks dengan melibatkan banyak pihak yang bersedia membantu serta pemanfaatan teknologi-informasi secara optimal.



Dalam praktek pencucian uang dengan menggunakan metode *layering*, pihak yang menyimpan dana di bank (nasabah penyimpan dana atau depositan bank) bukanlah pemilik yang sesungguhnya dari dana itu. Deposita tersebut hanyalah sekedar bertindak sebagai kuasa atau pelaksana amanah dari pihak lain yang menugasinya untuk mendepositkan dana tersebut di sebuah bank. Sering pula terjadi bahwa pihak lain tersebut juga bukan pemilik yang sesungguhnya dari dana itu, tetapi hanya sekedar menerima amanah atau kuasa dari seseorang atau pihak lain yang menerima kuasa dari pemilik yang sesungguhnya. Dengan kata lain, penyimpan dana itu sendiri pun tidak mengetahui siapa pemilik yang sesungguhnya dari dana tersebut, karena dia hanya mendapat amanah dari kuasa pemilik. Bahkan sering terjadi bahwa orang yang memberi amanah kepada

⁵⁷*Ibid*, hal. 8.

⁵⁸Kelompok-kelompok kejahatan terorganisir baik yang beroperasi secara nasional maupun transnasional semakin banyak muncul setelah runtuhnya Tembok Berlin di Eropa. Penerapan skema pencucian uang yang sukses memungkinkan kejahatan terorganisir untuk meraih keuntungan dan kemudian merupakan insentif bagi mereka untuk melakukan aksi-aksi kejahatan selanjutnya. Hal ini menunjukkan bahwa praktek pencucian uang merupakan sumber utama kehidupan mereka, oksigen mereka. Praktek pencucian uang yang mereka lakukan itu telah menyediakan arus kas dan modal investasi yang sangat besar. Dengan kata lain, praktek pencucian uang memungkinkan organisasi kriminal untuk mengkonsolidasikan basis kekuatan ekonomi mereka. Di beberapa negara mereka benar-benar serius untuk dapat menembus perekonomian yang sah dan berusaha untuk mendominasi pasar suatu negara. Untuk memaksimalkan keuntungan mereka lakukan dengan cara apapun, yang akibatnya merugikan seluruh dunia usaha dan konsumen. Suatu pemusatan kekuatan ekonomi yang dilakukan oleh kejahatan terorganisir akan sangat mudah menginfeksi semua proses politik dan menimbulkan risiko besar bagi penegakan hukum. Lihat John Ringguth, "Money Laundering - The Criminal Dimension", <http://www.antimoneylaundering.ukf.net/papers/jringguth.htm>.

penyimpan dana yang memanfaatkan uang itu di bank ternyata adalah lapisan yang kesekian sebelum sampai kepada pemilik yang sesungguhnya. Artinya, telah terjadi estafet secara berlapis-lapis. Biasanya para penerima kuasa yang berlapis-lapis secara estafet itu adalah kantor-kantor pengacara. Metode pencucian uang dengan cara *layering* ini sangat menyulitkan aparat penegak hukum untuk mendeteksinya, di mana sejumlah dana yang ditempatkan pada sebuah bank kemudian dipindahkan ke bank lain, baik bank yang ada di suatu negara tertentu maupun di negara lain. Pemindahan itu dilakukan beberapa kali, sehingga tidak lagi dapat dilacak oleh aparat penegak hukum. Sekalipun telah dilakukan kerjasama antar para penegak hukum secara internasional, pelacakannya tetap tidak mudah dilakukan.

Tingginya tingkat perkembangan dan kemajuan di bidang teknologi-informasi dan derasnya arus globalisasi di sektor keuangan khususnya perbankan, membuat industri keuangan ini menjadi lahan yang sangat “empuk” bagi kegiatan pencucian uang. Pelaku kejahatan dapat memanfaatkan industri perbankan untuk kegiatan pencucian uang karena jasa dan produk yang ditawarkannya cukup bervariasi. Sistem perbankan modern memungkinkan terjadinya lalu-lintas atau perpindahan dana dari satu bank ke bank atau lembaga keuangan lainnya sehingga asal-usul uang kotor tersebut menjadi sulit dilacak oleh penegak hukum. Bahkan melalui sistem perbankan modern sekarang memungkinkan pelaku kejahatan dalam waktu yang sangat singkat dengan biaya murah dan cara yang relatif mudah dapat memindahkan dana hasil kejahatan melampaui batas yurisdiksi negara, sehingga pelacakannya akan bertambah sulit, terlebih-lebih apabila dana tersebut telah masuk ke dalam sistem perbankan di negara yang menerapkan ketentuan rahasia bank sangat ketat.⁵⁹

Untuk melakukan suatu tindakan hukum seperti pemblokiran, pembuktian, dan atau penyitaan dana yang ada pada bank, aparat penegak hukum seringkali memerlukan keterangan dari bank. Apabila penerapan ketentuan kerahasiaan bank terlalu ketat maka keterangan mengenai rekening atau simpanan sulit diperoleh, sehingga dapat menyebabkan para pemilik dana kotor itu sulit dilacak dan disentuh oleh aparat penegak hukum. Demikian pula halnya apabila menyimpan dana di bank diperbolehkan secara “*anonymous saving passbook accounts*”, yaitu menyimpan dana di suatu bank dengan menggunakan nama samaran atau tanpa nama (anonim).

Boleh dikatakan bahwa negara-negara yang menerapkan kedua ketentuan tersebut akan menjadi tempat yang subur untuk pencucian uang kotor. Contohnya negara Austria yang ditengarai sebagai salah satu negara yang akhir-akhir ini menjadi salah satu negara yang banyak dijadikan pangkalan untuk kegiatan pencucian uang dari para koruptor dan organisasi-organisasi yang bergerak dalam perdagangan narkoba. Sehubungan dengan itu, *The Financial Action Task Force* (FATF) mengeluarkan rekomendasinya agar Austria dibekukan sebagai anggota FATF terhitung 15 Juni 2000, karena Austria tidak bertindak apa pun untuk menghilangkan ketentuan *anonymous saving passbook accounts* dari sistem perbankan Austria. Selama bertahun-tahun FATF sangat prihatin terhadap masalah *anonymous saving passbook accounts* tersebut dan menjadikannya sebagai agenda yang penting. Pembekuan keanggotaan Austria akan terjadi secara otomatis kecuali apabila setelah tanggal 20 Mei 2000 Pemerintah Austria melakukan hal-hal sebagai berikut: (1) Pemerintah Austria mengeluarkan pernyataan politik yang jelas bahwa pemerintah Austria akan melakukan semua langkah yang diperlukan untuk meniadakan sistem *anonymous*

⁵⁹Berdasarkan statistik yang dikeluarkan oleh IMF, dana-dana hasil kejahatan yang “dicuci” melalui industri perbankan diperkirakan mencapai USD1.500 miliar per tahun. Lihat “Money Laundering: A Banker’s Guide To Avoiding Problems”, <http://www.occ.treas.gov/lauder/origh.htm>. Sementara mantan Managing Director IMF Michel Camdessus memperkirakan praktek pencucian uang mampu menyerap USD600 miliar per tahun, yang berarti kurang lebih sama dengan 2 hingga 6% GDP dunia. Lihat *The National Money Laundering Strategy for 2000*, The Department of The Treasury and Department of Justice, USA.

saving passbook accounts sesuai dengan 40 Rekomendasi FATF selambat-lambatnya Juni 2002; dan (2) Pemerintah Austria mengajukan kepada Parlemen untuk mendukung RUU yang melarang pembukaan *anonymous passbook* baru dan meniadakan *anonymous passbook* yang telah ada. Selain itu, Austria tidak boleh melakukan tindakan-tindakan lain yang akan merongrong pemberantasan pencucian uang, misalnya memperketat ketentuan rahasia bank sedemikian rupa sehingga bertentangan dengan 40 Rekomendasi FATF.⁶⁰

Ketentuan perundang-undangan dan hukum di negara-negara yang telah maju pada umumnya memberikan perlindungan terhadap kerahasiaan hubungan antara klien dan pengacara. Para pengacara yang menyimpan dana simpanan di bank atas nama kliennya tidak dapat dipaksa oleh otoritas yang berwenang untuk mengungkapkan identitas kliennya, dan demikian pula halnya kerahasiaan hubungan antara akuntan dan kliennya. Selain itu, pemerintah di beberapa negara tidak pernah bermaksud dengan sungguh-sungguh untuk mencegah dan memberantas kejahatan pencucian uang, misalnya melalui sistem perbankan. Dengan kata lain, pemerintah yang bersangkutan memang dengan sengaja membiarkan praktik-praktik pencucian uang itu berlangsung karena negara tersebut memperoleh keuntungan dari penempatan uang-uang kotor pada perbankan negara.⁶¹ Keuntungan yang diperoleh misalnya, uang-uang kotor yang terkumpul di perbankan negara itu dapat digunakan untuk membiayai pembangunan, atau terkumpulnya dana itu memungkinkan perbankan negara tersebut memperoleh banyak keuntungan dari penyaluran dana itu, dan pada tingkatan selanjutnya bisa memberikan kontribusi berupa pajak yang besar kepada negara. Dari keterangan delegasi Austria yang hadir pada pertemuan FATF, sebagaimana telah dikemukakan di atas, diketahui bahwa ketentuan diperbolehkannya pembukaan *anonymous passbook* terkait dengan kebijakan pemerintah setempat. Dengan kata lain, pemerintah negara dimaksud memang sengaja dan tetap ingin mempertahankan berlakunya ketentuan seperti itu.⁶²

Sehubungan dengan itu, kendatipun sejak Juli 1992 Swiss telah memiliki peraturan perbankan yang baru, tetapi otoritas Swiss sangat enggan mengambil tindakan terhadap nasabah-nasabah yang dicurigai.⁶³ Tindakan otoritas Swiss hanya akan dilakukan apabila pemerintah negara asing dapat menyampaikan bukti-bukti yang kuat atas tuntutanannya dan memenuhi prosedur yang sangat ketat berkenaan dengan tuntutan tersebut. Sikap seperti itu dilatarbelakangi oleh keinginan pemerintah Swiss untuk dapat terus menjadi salah satu

⁶⁰OECD News Release, 3 Februari 2000. http://www.oecd.org/news_and_events/release/nw00-11a.htm.

⁶¹James Petras, Professor of Sociology, Binghamton University dari La Jomada, Mexico menyatakan, bahwa *dirty money* (uang haram) yang dicuci melalui kegiatan-kegiatan pencucian uang diperlukan untuk menutupi defisit perdagangan Amerika Serikat. Tanpa *dirty money* tersebut rekening eksternal ekonomi Amerika Serikat akan tumbang, standar kehidupan akan runtuh, mata uang dolar akan melemah, investasi dan modal pinjaman akan menyusut dan Washington tidak mungkin menopang kekuasaan globalnya. Besarnya *dirty money* yang mengalir ke dalam dan melalui bank-bank besar Amerika Serikat, digambarkan sebagai berikut: "Former private banker Antonio Gheraldi, in testimony before the Senate Subcommittee project significant growth in U.S. bank laundering. "The forecasters also predict the amounts laundered in the trillions of dollars and growing disproportionately to legitimate funds. "The \$500 billion of criminal and dirty money flowing into and through the major U.S. banks far exceeds the net revenues of all the IT companies in the U.S., not to speak of their profits. These yearly inflows surpass all the net transfers by the major U.S. oil producers, military industries and airplane manufacturers. James Petras, "Dirty Money : Foundation of US Growth and Empire Size and Scope of Money Laundering by US Banks", paper, <http://www.globalresearch.ca/articles/PET108A.html>.

⁶²OECD News Release, 3 Februari 2000, *Op.Cit.* Delegasi Austria ke FATF meminta untuk dicatat bahwa ketentuan yang diusulkan FATF sehubungan dengan peniadaan *anonymous saving passbook accounts* berkaitan dengan putusan politik yang hanya dapat dipertimbangkan pada tingkat politik. Oleh sebab itu delegasi Austria hanya dapat mencatat saja dan segera akan mengkomunikasikannya dengan Pemerintah Austria. *Ibid.*

⁶³Pada tahun 1992 Swiss mengeluarkan ketentuan, bahwa setiap nasabah bank atau kuasa hukumnya harus secara penuh menyebutkan identitasnya, dan klien diwajibkan menyampaikan dokumen yang membuktikan asal-usul dana yang disimpan di bank dengan cara menunjukkan faktur-faktur (*invoices*) atau kontrak-kontrak bisnis yang mendasarinya. Vincenzo Ruggiero, *Organized and Corporate Crime in Europe*, (Aldershot: Dartmouth), hal. 145.

negara yang menarik untuk penempatan dana-dana kotor yang banyak memberikan manfaat dan keuntungan bagi pendapatan negara. Sudah bukan rahasia lagi bahwa banyak uang tersimpan di bank-bank Swiss yang secara hukum sulit disentuh oleh pemerintah asing dan akhirnya tidak dapat diambil oleh negara yang berkepentingan. Besar kemungkinan bahwa pertimbangan itu pulalah yang mendasari mengapa pemerintah Austria hingga sekarang belum bersedia menghapuskan ketentuan *anonymous saving passbook accounts* dari sistem perbankan mereka.⁶⁴

Praktek pencucian uang yang tidak dikriminalisasi juga merupakan salah satu pendorong maraknya kegiatan pencucian uang di suatu negara. Dengan kata lain, negara yang bersangkutan tidak memiliki undang-undang tentang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang yang menetapkan perbuatan pencucian uang sebagai tindak pidana. Belum adanya undang-undang tentang pencegahan dan pemberantasan kejahatan pencucian uang di suatu negara biasanya juga karena adanya keengganan dari negara tersebut untuk bersungguh-sungguh berperan aktif dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan pencucian uang baik di negaranya⁶⁵ maupun untuk kepentingan dunia internasional.

Bagi para pencuci uang, lembaga-lembaga keuangan non-bank juga dapat dimanfaatkan untuk mengaburkan asal-usul dana hasil kejahatan mereka. Disinyalir bahwa pengalihan aktivitas pencucian uang dari sektor perbankan yang bersifat tradisional ke sektor keuangan non-perbankan, bisnis non-keuangan dan berbagai profesi terjadi secara signifikan. Misalnya bisnis *money changer* makin lama makin menjadi ancaman dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan pencucian uang karena bisnis *money changer* belum diatur dengan ketat, tidak seperti bank dan lembaga keuangan tradisional lainnya. Selain itu, ditengarai pula bahwa sekelompok fasilitator pencucian uang seperti *solicitors*, *atrons*, *accountants financial advisor*, *notaries* dan *fiduciaries* lainnya sangat berperan dalam memberikan jasa-jasa untuk membantu menyalurkan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari tindak kejahatan. Dalam hal ini, kiat yang umum digunakan adalah penggunaan rekening-rekening klien dari para *solicitors* atau *atrons* untuk melakukan penempatan dana dengan cara *placement* dan *layering*, misalnya pada bank, dengan cara menawarkan anonimitas hal istimewa hubungan antara *solicitor* dan kliennya (*the anonymity of the solicitor-client privilege*). Dalam hubungan ini pula, pengacara atau akuntan biasanya mendirikan perusahaan-perusahaan gadungan untuk membangun jaringan yang semakin

⁶⁴Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 48-49. Dalam hal reformasi di bidang perpajakan (*tax reforms*) yang akan dilaksanakan oleh negara-negara anggota Uni Eropa, baru-baru ini Inggris dalam pertemuan Menteri-menteri Keuangan negara-negara Uni Eropa (*Eropean Union*) telah mengimbau agar negara-negara anggota Uni Eropa meniadakan ketentuan-ketentuan yang menyangkut rahasia bank. Menurut delegasi Inggris, Uni Eropa hanya dapat secara serius memerangi *tax evasion* apabila Uni Eropa mempertimbangkan untuk menghapuskan ketentuan rahasia bank. Namun gagasan ini dengan keras ditentang oleh Luxembourg dan Austria. Perdana Menteri dan Menteri Keuangan Luxembourg, Jean Claude Juncker, mengemukakan bahwa perdebatan mengenai hal tersebut tidak rasional, dan Menteri Keuangan Austria, Karl-Heinz Grasser mengemukakan: "*the proposal from Britain certainly will not meet with our approval*". *Jakarta Post*, tanggal 10 April 2000.

⁶⁵Seperti halnya Indonesia yang baru memiliki undang-undang tentang tindak pidana pencucian uang, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang yang diundangkan tanggal 17 April 2002, sehingga tidaklah mengherankan apabila pada waktu yang lalu Indonesia pernah dianggap sebagai salah satu "surga" bagi para pencuci uang. Sehubungan dengan itu, *Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering* memasukkan Indonesia ke dalam daftar *Non-Cooperation Countries and Territories (NCCTs)*. Dimasukkannya Indonesia ke dalam daftar NCCTs telah membawa konsekuensi negatif tersendiri, baik secara ekonomis maupun politis. Secara ekonomis, masuk ke dalam daftar NCCTs mengakibatkan mahal biaya yang ditanggung oleh industri keuangan khususnya perbankan nasional (*risk premium*) ketika melakukan transaksi dengan mitranya di luar negeri. Biaya ini tentunya menjadi beban tambahan bagi perekonomian yang pada gilirannya bisa mengurangi daya saing produk-produk Indonesia di luar negeri. Sedangkan secara politis, masuknya Indonesia ke dalam daftar NCCTs bisa mengganggu pergaulan Indonesia di kancah internasional. Indonesia baru berhasil keluar dari daftar NCCTs pada Februari 2005. Yunus Husein, *Bunga Rampai Anti Pencucian Uang*, (Bandung: Books Terrace & Lirary, 2007), hal. 129-144.

kompleks dan rumit dengan maksud menyembunyikan atau mengaburkan asal-usul dana hasil kejahatan dan sekaligus menyembunyikan identitas pihak-pihak yang terkait. Dalam banyak kasus, para profesional tersebut biasanya akan bertindak sebagai direktur atau mitra usaha.⁶⁶

Praktek pencucian uang juga telah merambah ke sektor asuransi. Produk asuransi seperti *single premium insurance bond*, yang akhir-akhir ini semakin populer, disinyalir banyak dibeli oleh para pencuci uang untuk dijual kembali dengan harga diskon, sehingga sisa nilainya dapat mereka peroleh dalam bentuk cek yang bersih (*sanitized check*) dari suatu perusahaan asuransi. Para pencuci uang tertarik untuk membeli produk asuransi dimaksud adalah karena *single premium insurance bond* dapat pula digunakan sebagai jaminan untuk memperoleh pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan. Salah satu permasalahan pokok pada industri asuransi adalah, bahwa produk-produk asuransi dalam persentase yang cukup signifikan dijual melalui lembaga intermediasi, sehingga para pialang (*brokers*) seringkali merupakan satu-satunya penghubung (*personal contact*) dengan nasabah.⁶⁷

Sektor lain yang cukup rentan terhadap kegiatan pencucian uang adalah perdagangan efek seperti saham dan obligasi. Sektor ini dapat diinfiltrasi oleh para pencuci uang terutama pada tahap *layering*. Para pencuci uang berminat mencuci uangnya melalui sektor ini karena: (i) bersifat internasional, dimana perusahaan-perusahaan pialang (*brokerage firms*) sebagai salah satu komponen penting pasar sekuritas memiliki kantor-kantor perwakilan di seluruh dunia dan biasanya transaksi dilakukan secara *wire transfer* antar yurisdiksi; (ii) pasar sekuritas sangat likuid, sehingga baik pembelian, penjualan maupun penyelesaian-nya dapat berlangsung dalam waktu relatif singkat; (iii) para pialang beroperasi dengan kompensasi berupa komisi dari hasil penjualan, sehingga mereka cenderung mengacuhkan masalah asal-asul atau sumber keuangan nasabahnya; dan (iv) rekening-rekening perusahaan sekuritas di beberapa negara dapat dibuka oleh perusahaan-perusahaan pialang sebagai *nominees* atau *trustees*, sehingga dimungkinkan identitas dari *beneficiaries*⁶⁸ yang sesungguhnya tetap tersembunyi. Dalam sejumlah kasus diketahui bahwa para profesional di bidang industri sekuritas turut serta berperan aktif dalam praktek pencucian uang.⁶⁹

Dalam sistem ekonomi global sekarang, *corporate vehicles* (badan-badan hukum korporasi) memainkan peranan yang sangat penting, akan tetapi entitas-entitas ini dalam beberapa hal dapat disalahgunakan oleh para penjahat untuk tujuan-tujuan yang melanggar

⁶⁶Bismar Nasution, *Anti Pencucian Uang: Teori dan Praktek*, (Bandung: Books terrace & Library, 2009), hal. 10-12. Hubungan antara pencucian uang dan profesi (khususnya akuntansi) di negara-negara berkembang dapat terletak dalam peran yang kontradiktif dari ambisi untuk akumulasi modal elite penguasa dan kelompok profesional (seperti akuntan) dan pertahanan kapitalisme bagi negara-negara kapitalis maju. Owolabi M Bakre, "Money Laundering and Trans-organised Financial Crime in Nigeria: Collaboration of the Local and Foreign Capitalist Elites", www.essex.ac.uk/ebs/research/working_papers/WP_07-03.doc

⁶⁷Praktek pencucian uang di sektor asuransi seperti obligasi asuransi premi tunggal atau jenis lainnya merupakan salah satu mekanisme yang semakin populer. Lihat Francois Chesnais, "Money Laundering and Investment: A Few Clues", <http://www.envio.org.ni/articulo/1428>.

⁶⁸*Beneficiaries* artinya pihak-pihak terkait tertentu yang memperoleh keuntungan dalam proses kegiatan pencucian uang.

⁶⁹Uraian yang lebih mendalam dan rinci mengenai seluk-beluk praktek pencucian uang di pasar modal, lihat Ivan Yustiavandana, dkk, *Tindak Pidana Pencucian Uang Di Pasar Modal*, (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2010). Menurut Lastuti Abubakar, bentuk dan jenis transaksi di pasar modal berkembang pesat seiring dengan perkembangan teknologi-informasi dan semakin beragamnya instrumen yang ditransaksikan. Di Indonesia, perkembangan transaksi ini dimungkinkan karena sistem hukum perjanjian menganut asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Ayat 1 KUHPerdara yang menetapkan bahwa "semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya". Lastuti Abubakar, *Transaksi Derivatif di Indonesia: Tinjauan Hukum Tentang Perdagangan Derivatif di Bursa Efek*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2009), hal. 23.

hukum.⁷⁰ Dalam hal ini, Donald J. Johnston, *Secretary General* OECD mengemukakan, bahwa hampir setiap kejahatan ekonomi, termasuk pencucian uang, melibatkan perbuatan penyalahgunaan badan-badan hukum korporasi oleh para penjahat, baik *corporations* (perseroan), *trusts* (wali amanat), *partnership* (persekutuan), maupun *foundations* (yayasan) untuk menyamarkan sumber hasil-hasil kejahatan mereka.⁷¹

Setiap yurisdiksi yang menyediakan mekanisme yang memungkinkan setiap orang dengan mudah menyembunyikan identitasnya di belakang suatu *corporate vehicles*, di samping bertujuan untuk menghalangi otoritas yang berwenang mendapatkan informasi mengenai *beneficial ownership* (kepemilikan penerima manfaat dari kegiatan tersebut), juga bertujuan agar pengawasan dan penegakan hukum tidak tercapai, sehingga pada gilirannya akan semakin menambah kerentanan (*vulnerability*) dan penyalahgunaan *corporate vehicles* semakin mungkin dilakukan untuk tujuan-tujuan jahat. Yurisdiksi yang memperbolehkan *corporate vehicles* menggunakan instrument-instrumen yang dapat mengaburkan *beneficial ownership* dan bidang pengawasan, misalnya berupa saham atas unjuk atau tanpa nama (*bearer shares*), direktur pajangan (*nominee directors*), direktur yang dijabat oleh korporasi (*corporate directors*), klausul dalam perjanjian yang memungkinkan seseorang keluar dari perjanjian untuk menyelamatkan dirinya apabila sesuatu yang tidak diinginkan terjadi (*flee clauses*), dan *letter of wishes*, tanpa keharusan membuat mekanisme yang efektif agar otoritas yang berwenang dapat mengidentifikasi siapa pemilik dan pengendali suatu bisnis apabila kegiatannya dicurigai melanggar hukum, atau apabila otoritas yang berwenang harus membebaskan pertanggungjawaban atas suatu pelanggaran peraturan kepada pihak tertentu. Dalam hal ini, perlindungan yang diberikan oleh beberapa yurisdiksi terhadap anonimitas (*anonymity*) adalah dengan cara menerapkan ketentuan rahasia bank dan rahasia perusahaan yang sangat ketat, sehingga lembaga keuangan, pengacara, akuntan, dan lain-lain dapat diancam dengan sanksi pidana dan perdata, apabila mereka mengungkapkan setiap informasi yang ada kaitannya dengan *beneficial ownership* dan pengendali utama dari kegiatan itu kepada otoritas pengawas dan penegak hukum yang berwenang.⁷²

Pada tahun 2000, *Financial Stability Forum (FSF) Working Group on Offshore Financial Centers* menyimpulkan, bahwa apabila dilihat dari perspektif integritas pasar, maka penyalahgunaan *corporate vehicle* dapat mengancam stabilitas keuangan.⁷³ Dan lebih jauh, *OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions* menemukan, bahwa penyalahgunaan *corporate vehicle* di dalam *Offshore Financial Centers* (OFC's) dapat menghambat penyelidikan dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam

⁷⁰OECD, *Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes*, (2001), hal. 7.

⁷¹*Ibid*, hal. 3. Lihat juga Gary Gentile, *Associated Press Writer*, yang melaporkan bahwa dari tujuh orang yang diduga kuat terlibat dalam pengedaran obat bius, transaksi senjata gelap, dan pencucian uang, dua orang diantaranya memiliki hubungan afiliasi dengan *Limelight Films Inc.*, yaitu suatu perusahaan distribusi film dan televisi. Bruno D'Esclavelles, 45, *chief executive of Limelight*, dan Alexander de Basseville, 35, yang mengelola sebuah perusahaan di Swiss bernama *ADB Swiis S.A* yang berafiliasi dengan perusahaan induknya *Limelight's*, ditangkap di Alexandria dengan tuduhan melakukan konspirasi dalam pendistribusian pil *ecstasy*. Berdasarkan *press release* yang dikeluarkan oleh negara bagian Virginia, AS, De Basseville ditengarai melakukan pencucian uang dari hasil penjualan obat bius dan penjualan senjata gelap melalui perusahaan distribusi film dan televisi *Limelight's*. Lihat *AP Breaking News*, "7 charged with Hollywood-linked drug, money laundering scheme", 5 Juni 2006, <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/n/a/2006/06/05/state/n183702.D60.DTL>.

⁷²OECD, *Op.Cit.*, hal. 7.

⁷³Terpeliharanya stabilitas keuangan global tidak hanya bergantung pada tindakan kolektif di tingkat internasional, tetapi juga pada sistem nasional yang efektif. Rezim anti-pencucian uang dan pendanaan terorisme yang kuat merupakan pilar penting dari sistem peraturan dan pengawasan internasional, dan sekarang itu merupakan bagian dari upaya untuk memperkuat kerangka keuangan global. Murilo Portugal, Deputy Managing Director IMF, "The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism", April 5, 2010, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/aml.htm>.

hubungan ini, OECD juga menyadari bahwa *corporate vehicle* dapat disalahgunakan untuk melakukan kejahatan, menghindari ketentuan hukum, dan memanipulasi pasar saham.⁷⁴

Teknik pencucian uang lain di luar sektor perbankan adalah investasi di bidang *real estate*. Hal ini misalnya sering dilakukan oleh pihak-pihak yang kepentingannya terkait dengan negara-negara bekas Uni Sovyet dan negara-negara Blok Timur. Namun cara yang paling sering dilakukan oleh para pencuci uang adalah pembelian dan ekspor-impor emas serta perhiasan-perhiasan mahal. Karena itu penggunaan berbagai fasilitas perdagangan internasional menjadi semakin meningkat. Hasil-hasil kejahatan ini umumnya digunakan untuk membeli barang atau produk yang kemudian dipaparkan ke luar negeri untuk dijual kembali.⁷⁵

Selain sarana pencucian yang disebutkan sebelumnya, industri kasino juga telah teridentifikasi sebagai sarana yang sangat rentan terhadap kegiatan pencucian uang. Para pencuci uang menggunakan industri kasino sebagai tempat pencucian uang karena industri kasino sering kali memberikan jasa-jasa sebagaimana yang diberikan oleh bank, seperti fasilitas kredit, pertukaran mata uang, dan transfer uang.⁷⁶ Dalam perkembangannya kemudian, industri kasino pun semakin canggih seiring dengan kemajuan yang sangat pesat di bidang teknologi-informasi. Hal ini ditandai dengan tersedianya sarana perjudian pada dunia maya, yaitu *internet casino (e-casino)* atau *e-gambling*.⁷⁷

Saat ini banyak sekali situs kasino yang didirikan di kepulauan Karibia. Kebanyakan situs ini sama sekali tidak diatur atau diawasi oleh pemerintah. Bahkan beberapa di antaranya tidak melakukan identifikasi pelanggan. Kondisi inilah yang dimanfaatkan oleh para pelaku pencucian uang karena semenjak timbulnya gerakan *anti-money laundering* di dunia, mereka sudah mulai mengalami kesulitan melakukan pencucian uang di *tradisional casino* karena *tradisional casino* telah banyak yang menerapkan prinsip-prinsip anti

⁷⁴*Ibid.* Dapat ditambahkan bahwa dalam konteks upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, menurut Bambang Soesatyo, “kejahatan yang paling massif terjadi di mafia pajak”. Hal ini diungkapkan oleh anggota Komisi III DPR RI dari Fraksi Partai Golkar) tersebut dalam acara dialog interaktif “Metro Pagi” di Metro TV dengan topik “Koalisi Diambang Perpecahan?” pada tanggal 1 Maret 2011.

⁷⁵Lihat APG on Money Laundering, “Typologies–Introduction”, <http://www.apgml.org/frameworks/default.aspx?FrameworkID=3>, diakses pada tanggal 12 Februari 2011.

⁷⁶Bismar Nasution, *Rejim Anti-Money Laundering di Indonesia*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), hal. 6-10. Dapat ditambahkan bahwa di dalam laporannya FATF antara lain memuat teknik-teknik pencucian uang yang sering dilakukan di kawasan Asia. Mengingat Indonesia memiliki karakteristik yang tidak terlalu jauh berbeda dengan negara-negara Asia lainnya, maka dapat diperkirakan bahwa teknik-teknik yang serupa bisa jadi akan dan telah digunakan pula di Indonesia. Di antara teknik-teknik yang telah dikemukakan sebelumnya, teknik pencucian uang yang sering digunakan di kawasan Asia antara lain: (i) penyeludupan uang melalui perbatasan negara; (ii) dengan memanfaatkan perusahaan-perusahaan gadungan; (iii) penggunaan instrument-instrumen atau harta-harta kekayaan yang tidak memiliki nama (iv) penggunaan *wire transfer*; (v) penggunaan jasa-jasa pengiriman uang; (vi) pembelian barang-barang mewah dan *real estate*; (vii) penggunaan faktur palsu; (viii) pencucian uang melalui kasino/tempat-tempat perjudian; dan (ix) pencucian melalui transaksi efek-efek. Lihat Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 137-138.

⁷⁷APG on Money Laundering, “Typologies–Introduction”, <http://www.apgml.org/frameworks/default.aspx?FrameworkID=3>. Ketika berjudi di kasino, pelaku pencucian uang dapat memanfaatkan orang dalam (*insider*). Seorang karyawan kasino terjerat kasus pencucian uang ketika ditawarkan untuk mencuci uang milik sebuah gangster, melalui seseorang yang ternyata adalah polisi yang sedang menyamar. Dalam permainan judi di Kasino, uang kotor dapat ditukar dengan *chip* yang kemudian bisa diuangkan kembali setelah meraih kemenangan, yang tentu saja, akan dikurangi sebagai potongan (*fee*) untuk sang bandar. Salah seorang peneliti keuangan yang paling berpengalaman di Scotland Yard mengatakan: “For each one of the millions of ways that criminals make their money, there is a ruse designed to help them launder that cash. It’s a straight tug of war between them and us over who gets their hands on the money”. Dalam hubungan ini, para detektif pernah mengatakan bahwa “the world is in the grip of an epidemic of money-laundering. In the UK alone, some (pounds) 100bn is laundered each year. Without the washing of dirty cash, organised crime would grind to a halt”. Lihat Neil MacKay, “Dirty money: a global scam; As Don Johnson, star of *Miami Vice*, faces”, Sunday Herald (2003).

pencucian uang. Dengan memiliki rekening di *e-bank*, para pelaku pencucian uang dengan mudahnya melakukan pencucian uang di *e-casino*. Mereka tinggal *login* dengan identitas palsu, dan melakukan beberapa sesi di *e-casino*. Uang hasil kemenangan mereka kemudian dibayarkan dalam bentuk cek atas nama *casino* ke rekening mereka. Dengan proses yang sangat mudah ini, mereka telah melakukan pencucian uang dengan gampang dan menyenangkan. Bahaya akan pencucian uang di *e-casino* ini telah diketahui oleh kongres Amerika. Mereka mencoba membuat legislasi yang melarang perjudian di *e-casino*. Namun hal ini gagal karena *e-casino* sangat populer di Amerika dan tidak sedikit warga negaranya yang menggunakan fasilitas ini sebagai hiburan.⁷⁸

Pelaku pencucian uang klasik, yaitu seseorang yang memiliki penghasilan dari kegiatan ilegal seperti penjualan narkoba, prostitusi, penipuan, ataupun pencurian, biasanya merasa khawatir akan mendapat perlakuan seperti yang dialami Al Capone, dimana Al Capone divonis bersalah atas penghindaran pajak (*tax evasion*) karena penegak hukum ketika itu mengalami kesulitan untuk dapat membuktikan keterlibatan Al Capone dalam berbagai tindak kejahatan yang diduga kuat telah dilakukannya.⁷⁹ Kalau di era modern sekarang, seseorang yang memiliki simpanan uang yang cukup banyak jumlahnya di beberapa bank akan dicurigai telah melakukan “transaksi keuangan mencurigakan” (pencucian uang) apabila tidak sesuai dengan profilnya, misalnya seorang pegawai rendah pada suatu perusahaan swasta yang memiliki deposito milyaran rupiah di bank, sehingga patut diduga bahwa harta kekayaan yang dimilikinya itu adalah hasil tindak pidana. Agar terhindar dari kecurigaan pihak bank dan penegak hukum, pegawai perusahaan swasta tersebut dapat menyembunyikan uangnya dalam *safety box deposit* yang disediakan oleh bank, atau memanfaatkan jasa bank asing, *front companies*, *shell companies* dan sebagainya. Intinya dalam praktek pencucian uang, harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana itu disembunyikan atau disamarkan terlebih dahulu, baru kemudian membuatnya muncul kembali secara bertahap dengan cara-cara yang licik (rekayasa) agar harta kekayaan ilegal itu seolah-olah bersumber dari suatu kegiatan usaha yang sah.

⁷⁸Bismar Nasution, *Anti Pencucian Uang: Teori dan Praktek*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2010), hal. 10-12.

⁷⁹Al Capone adalah anak keempat dari sembilan bersaudara dari pasangan Gabriel dan Terina. Detik-detik kelahirannya memang tidak banyak yang diketahui, tetapi sejarah mencatat bahwa kelahiran Al Capone pada 17 Januari 1899 bagaikan api yang menghangatkan keluarga Capone. Ia dibaptis dengan nama Alfonsus Capone. Siapa menyangka setelah besar bocah lelaki itu menjadi simbol dari runtuhnya hukum dan ketertiban di Amerika Serikat pada tahun 1920-an di “era larangan”. Dialah nanti yang pada gilirannya memiliki peranan utama dalam berbagai aktifitas ilegal, aktifitas yang pada prinsipnya melanggar hukum dan ketertiban. Anak-anak dalam keluarga Capone dibesarkan dalam latar belakang agama yang kuat. Ibu dan ayah mereka adalah penganut Katolik Roma yang keras dan taat. Meskipun dididik dalam keluarga seperti itu, tetapi Al Capone tumbuh sebagai seorang yang brutal dan beringas. Karakter dan kepribadian yang tumbuh itu menyimpang dari ajaran agama, seakan-akan menunjukkan kepada dunia bahwa ajaran agama yang keras dan ketat pada seorang anak pada gilirannya bisa berbalik menghantam ajaran agama itu sendiri. Di mana perlaku dan karakter si anak pada usianya yang semakin berabjak dewasa jauh dari nilai-nilai agama yang pernah dipelajarinya. Semasa kecilnya Al Capone seringkali mengalami berbagai bentuk kekerasan dari orang tuanya. Pernah satu hari, Al Capone tertangkap tangan mencuri uang dari dompet ayahnya. Akibatnya ia harus menderita karena dihajar habis-habisan oleh ayahnya. Sampai-sampai bibirnya pecah, hidungnya mengeluarkan darah dan kedua matanya biru lebam. Sementara itu, ibunya adalah sosok orang yang selalu memanjakan Al Capone. Apapun yang diinginkan oleh Al Capone akan dituruti oleh ibunya, hingga sampai-sampai enam anaknya yang lain terkadang merasa iri. Dalam diri Al Capone-lah, sang ibu menanamkan harapan agar Al Capone kelak dapat menjadi seorang pendeta yang suci. Motivasi harapan dari sang ibu terhadap Al Capone itu sebenarnya mudah ditebak, yaitu karena alasan kecerdasan dan kepiawaian Al Capone dalam pergaulan sosial. Tetapi kecerdasan dan kepiawaian Al Capone itu nanti pada gilirannya akan terbukti ketika ia telah beranjak dewasa bukan sebagai pendeta, melainkan sebagai pimpinan para bajingan atau *gangster*. Ismantoro Dwi Yuwono, *Al Capone: Mafia Legendaris yang “Nyaris” Tak Tersentuh Hukum*, (Jogyakarta: Penerbit Narasi, 2010), hal.17-19.

Kalau memanfaatkan *shell company*⁸⁰ misalnya sebagai sarana pencucian uang akan membutuhkan waktu yang relatif cukup lama untuk memperoleh hasil yang optimal. Salah satu cara yang cepat untuk melakukan pencucian uang, meskipun jumlahnya tidak terlalu besar, adalah berjudi di kasino. Dengan mempertaruhkan setiap *chip* seharga 1000 dollar, satu per satu diletakkan pada bagian warna merah secara berulang-ulang hingga 50 atau 60 kali, dan ditambah dengan memainkan permainan yang berbeda seperti *blackjack*, *slot* dan *craps*, hingga akhirnya semua *chip* yang dimiliki ditukar dengan uang tunai dan keluar dari kasino dengan membawa sebuah “cerita bohong” bagaimana ia (si pencuci uang) dengan jitu telah memenangkan banyak uang di meja rolet. Mungkin saja itu terjadi karena sebelum bermain ia sudah lebih dahulu “cincai-cincai” dengan pengelola atau bandar kasino. Keuntungan besar yang diperoleh dari hasil permainan judi di kasino itu tidak akan dibawanya pulang ke negerinya, ia akan mendepositokannya di bank-bank negeri tempat ia bermain judi kalau undang-undang (hukum) yang berlaku di negerinya mengkriminalisasi perjudian. Banyaknya uang hasil judi yang ia depositokan di bank-bank negeri itu tidak akan dicurigai pemerintah setempat sebagai hasil tindak pidana karena negeri tempat ia bermain judi itu melegalkan permainan judi di kasino. Kalau hukum di negerinya menganut asas kriminalitas ganda (*double criminality*), uang hasil judi itu dapat dibawanya pulang atau ditransfer ke negerinya sepanjang ia dapat menunjukkan bukti-bukti kepemilikan yang sah berupa sertifikat atau keterangan yang memuat *personal data* sebagai pelanggan yang menggunakan jasa kasino tersebut, tanggal main, nilai yang dipertaruhkan, jumlah kemenangan yang diperoleh dan informasi lainnya.⁸¹ Namun yang menjadi pertanyaan adalah, apakah modal bermain judi yang cukup besar di kasino itu memang harta kekayaan si karyawan perusahaan swasta yang diperolehnya secara sah?

Modus operandi pencucian uang dari waktu ke waktu terus berubah dan prakteknya semakin kompleks dengan menggunakan teknologi dan rekayasa keuangan yang cukup rumit. Hal itu terjadi baik pada tahap *placement*, *layering*, maupun *integration*, sehingga penanganannya pun menjadi semakin sulit dan membutuhkan peningkatan kemampuan (*capacity building*) dari aparat penegak hukum secara sistematis dan berkesinambungan. Dalam hubungan ini, pemilihan modus operandi pencucian uang tergantung dari kebutuhan pelaku tindak pidana itu sendiri. Sekalipun tujuan utama dari upaya pencegahan adalah agar sistem keuangan tidak digunakan sebagai sarana dan/atau sasaran pencucian uang di mana paling efektif dilakukan pada tahap *placement*, namun upaya identifikasi praktek pencucian uang pada tahap *layering* dan *integration* juga harus tetap

⁸⁰*Shell Companies* menurut FATF adalah suatu perusahaan atau institusi yang tidak melakukan bisnis komersial, atau pun manufaktur atau bentuk lain dari operasi komersial di negara dimana kantor mereka terdaftar. Berbeda dengan *front companies* yang melakukan bisnis legal sebagaimana disebutkan dalam anggaran dasarnya. Ditengarai banyak *shell companies* yang didirikan di *offshore financial centres* (seperti Kepulauan Cayman, Bahama dan Panama) ini digunakan sebagai sarana pencucian uang dengan melakukan transaksi ataupun berinvestasi untuk menyamarkan asal-usul dananya. Lihat UNDCP, *Financial Haven, Banking Secrecy and Money Laundering*, (PBB, 1998), hal. 28-31; lihat juga Kavaljit Singh, *Menjinakkan Arus Keuangan Global*, (INFID, 2005), hal. 154-170; dan Raymond W. Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2005), hal. 160-165.

⁸¹Sebagaimana disebutkan di atas bahwa uang yang “dicuci” adalah uang atau harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana yang beraneka ragam. Dengan kata lain “pencucian uang” adalah suatu kejahatan (*underlying crime*) yang berasal dari tindak pidana lainnya (*predicate crime*) sebagai asal-usul atau sumber dari uang haram tersebut. *Predicare crime* atau biasa disebut juga dengan istilah *predicate offence* adalah delik-delik yang menimbulkan *proceeds of crime* untuk kemudian dicuci. Dengan demikian praktek pencucian uang adalah tindak pidana ikutan (*underlying crime*) dari tindak pidana asal (*predicate crime*). Dalam penegakan hukum, tindak pidana asal ini akan menjadi dasar pijakan utama dalam menetapkan suatu transaksi keuangan dapat dijerat dengan ketentuan anti pencucian uang atau tidak. Apabila suatu perbuatan dikategorikan sebagai tindak pidana, maka uang hasil perbuatan tersebut adalah tindak pidana pencucian uang (*money laundering*). Untuk gambaran sederhana, kalau misalnya perjudian (*gambling*) tidak tergolong tindak kejahatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di suatu negara, maka uang hasil perjudian yang kemudian dimasukkan ke dalam industri perbankan yang ada di negara tersebut bukanlah *money laundering*.

mendapat perhatian yang sungguh-sungguh. Hal ini mudah dipahami mengingat praktek pencucian uang yang tidak terdeteksi pada tahap *placement*, masih dimungkinkan terjaring pada tahap *layering* dan tahap *integration*. Bahkan dengan perkembangan teknologi-informasi akhir-akhir ini (*cyber laundering*), praktek pencucian uang lebih banyak terungkap dari proses identifikasi yang dilakukan pada tahap *layering*.

PENYEBAB DAN DAMPAK NEGATIF PENCUCIAN UANG

Praktek pencucian uang merupakan salah satu kendala terbesar dalam upaya mempertahankan sistem operasi keuangan yang efektif. Sebagai sebuah fenomena global dan tantangan internasional, praktek pencucian uang adalah kejahatan keuangan yang sering melibatkan transaksi yang kompleks dan lembaga keuangan. Selain itu, praktek pencucian uang sangat sulit untuk diselidiki dan dituntut⁸² dalam proses penegakan hukumnya. Sementara di bidang ekonomi, dampak negatif praktek pencucian uang juga sulit dihitung, seperti tingkat pencucian uang itu sendiri sulit untuk diperkirakan seberapa besar jumlahnya. Begitupun, cukup banyak bukti yang menunjukkan bahwa praktek pencucian uang mempengaruhi kebijakan pembangunan ekonomi karena merusak lembaga-lembaga keuangan yang penting untuk pertumbuhan ekonomi, mengurangi produktifitas perekonomian di sektor riil dengan mengalihkan sumber daya dan mendorong aksi-aksi kejahatan, mendistorsi perdagangan internasional dan arus modal sehingga merugikan pembangunan ekonomi jangka panjang. Dengan demikian praktek pencucian uang berdampak buruk bagi pembangunan⁸³ di berbagai aspek kehidupan manusia.

Adanya pandangan di banyak negara sekarang bahwa praktek pencucian uang adalah suatu kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang berdimensi internasional (*transnational crime*) dan terorganisir (*organized crime*) adalah suatu fenomena baru, terutama di negara-negara yang sedang berkembang.⁸⁴ Berdasarkan hasil-hasil penelitian diketahui bahwa

⁸²Bonnie Buchanan, "Money laundering – a global obstacle", *Research in International Business and Finance*, Vol. 19, Issue 1, April 2011, hal. 115-127.

⁸³Lihat http://www.adb.org/documents/manuals/countering_money_laundering/chapter_01.pdf.

⁸⁴Seperi di Indonesia hingga sekarang pemerintahnya masih mengalami banyak masalah dalam menangani "kejahatan jalanan", "kejahatan tradisional" (*predatory crimes*), kini harus siap pula menghadapi dan menangani kejahatan yang tercakup dalam *White Collar Crime* yang erat kaitannya dengan *Organized Crime*, terutama yang dilakukan dalam lingkup internasional (*transnational crime*) dengan pemanfaatan teknologi canggih seperti kejahatan di bidang perbankan dan pencucian uang. Karakteristik *White Collar Crime* (kejahatan kerah putih) antara lain: (1) tidak kasat mata (*low visibility*); (2) sangat kompleks (*complexity*); (3) ketidakjelasan pertanggungjawaban pidana (*diffusion of responsibility*); (4) ketidakjelasan korban (*diffusion of victims*); (5) aturan hukum yang samar atau tidak jelas (*ambiguous criminal law*); dan (6) sulit dideteksi dan dituntut (*weak detection and prosecution*). Lihat Harkristuti Harkrisnowo, "Kriminalisasi Pencucian Uang (*Money Laundering*)", makalah disampaikan pada *Video Conference Nasional* yang diselenggarakan oleh PPATK, BI, UI, UGM, USU, UNDIP, UNAIR, dan ELIPS di Jakarta, tanggal 29 Mei-Oktober 2004, hal. 2-4. Dalam hal kemunculan dan besarnya skala kejahatan kerah putih ini, argementasi paling masuk akal bila dipahami sebagai fenomena historis dan institusional. Tetapi, hukum terhadap kejahatan kerah putih, seperti banyak undang-undang dalam demokrasi liberal, umumnya diterapkan terhadap orang secara individu. Abstraksi individu dalam konteks sosial juga tercermin dalam banyak literatur kriminologi, di mana kejahatan kerah putih dijelaskan sebagai produk menyimpang dari orang-orang yang serakah, kurang pengendalian diri, dan sebagainya. Fokus pada kepribadian penjahat individu mungkin dalam beberapa hal membantu dalam membedakan orang-orang yang paling rentan terhadap daya tarik kegiatan kriminal. Namun, fokus pada kepribadian individu juga mengaburkan sejauh mana struktur kelembagaan dan norma-norma memberikan peluang dan motif untuk terlibat dalam kegiatan yang terlarang sebagai kriminal. Berfokus pada motif-motif individu mengabaikan cara-cara, misalnya, bagaimana organisasi modern (seperti bank BCCI) beroperasi untuk memfasilitasi pertumbuhan kejahatan kerah putih, seperti pencucian uang. Sebagaimana Kerry dan Brown (1992) tunjukkan bahwa pencucian uang tidak dipahami oleh orang-orang jahat sebagai sesuatu yang terberi, melainkan direncanakan dan dilaksanakan secara diam-diam oleh orang-orang penting dan terhormat di kota-kota besar. Austin Mitchell, "Sweeping it Under the Carpet: The Role of Accountancy Firms in Money Lundering", a paper for presentation at the Critical

praktek pencucian uang mempengaruhi perekonomian suatu negara, baik secara langsung maupun tidak langsung, dan pengaruhnya tersebut merupakan dampak negatif terhadap perekonomian itu sendiri. Dalam praktek pencucian uang banyak dana-dana potensial yang tidak dimanfaatkan secara optimal karena para pelakunya seringkali melakukan “*steril investment*” misalnya dalam bentuk investasi di bidang properti seperti *real estate* di negara-negara yang mereka anggap aman walaupun dengan melakukan hal itu hasil yang akan mereka peroleh nantinya jauh lebih rendah.⁸⁵ Dalam pada itu, dana-dana yang digunakan dalam praktek pencucian uang oleh kelompok-kelompok kejahatan terorganisir (*organized crime*) adalah dana-dana yang bersumber dari perbuatan melawan hukum dan yang merugikan keuangan negara seperti korupsi, *illegal logging*, *illegal fishing*, *illegal mining*, *insider trading*, perdagangan senjata gelap dan obat-obatan terlarang, penyelundupan, penggelapan pajak, perdagangan manusia, prostitusi, dan perjudian.⁸⁶ Berbagai bentuk kejahatan ini telah diidentifikasi dan kemudian ditetapkan sebagai kejahatan asal (*predicate crime*) dari tindak pidana pencucian uang.

Beberapa faktor yang mendorong makin maraknya praktek pencucian uang di suatu negara antara lain: (i) globalisasi ekonomi dan kemajuan teknologi-informasi di sektor keuangan; (ii) ketentuan rahasia bank yang sangat ketat dan penggunaan nama samaran atau tanpa nama (anonim); (iii) penempatan dana atau uang di bank secara *layering*⁸⁷; (iv) perlindungan terhadap hubungan kerahasiaan antara pengacara dan juga akuntan dengan kliennya masing-masing; (v) tidak adanya komitmen dan kesungguhan pemerintah suatu negara untuk mencegah dan memberantas praktek pencucian uang.⁸⁸ Namun lebih jauh dari itu sebenarnya praktek pencucian uang juga sangat potensial untuk mempengaruhi atau mengganggu perekonomian dunia karena membahayakan efektifitas operasi sistem perekonomian dunia dan menimbulkan kebijakan ekonomi global yang buruk. Dalam hubungan ini, praktek pencucian uang dapat mengakibatkan terjadinya fluktuasi yang tajam pada nilai tukar dan suku bunga sehingga menciptakan ketidakstabilan di bidang ekonomi. Apabila dana-dana hasil pencucian uang misalnya beralih dari suatu negara yang perekonomiannya baik ke negara lain dengan perekonomian yang kurang baik, akan

Perspectives on Accounting Symposium, Baruch College, New York, 26-28 April 1996, <http://www.sgrm.com/art57.htm>. Lihat juga Austin Mitchell, “Sweeping it Under the Carpet: The Role of Accountancy Firms in Money Laundering”, a paper for presentation at the Critical Perspectives on Accounting Symposium, Baruch College, New York, 26-28 April 1996, <http://www.sgrm.com/art57.htm>.

⁸⁵ Ada pepatah yang mengatakan bahwa “*the dream of each and every money launderer is to pay tax*”, tetapi jalan pemilik “uang kotor” (*dirty money*) untuk membayar pajaknya itu tidak mudah dan tidak murah. Pemilik “uang kotor” (yang diperolehnya dari kejahatan perdagangan senjata, perdagangan narkoba, perampokan, pembajakan dan pemalsuan, juga uang hasil pemerasan oleh politisi) ingin sekali memasukkan “uang kotor” sesuai dengan sistem hukum yang berlaku untuk dapat berinvestasi ke dalam bisnis legal dan menghasilkan keuntungan yang lebih banyak secara legal. Hal ini dimungkinkan terjadi dengan suatu proses yang murah. Menurut informasi terakhir penjahat membayar sampai 25% dari jumlah total uang yang akan dicuci kepada “penasihat ahli keuangan”, dan persentase ini terus meningkat. Pada tahun 80-an biaya untuk layanan ini hanya 6%, dan di akhir tahun 90-an mencapai 20%. Tamara Brnetic, “Money Laundering Best Practice, Lesson To Be Learn, And Steps To Be Taken in the Balkan Region”, hal. 1, <http://www.peaceopstraining.org/theses/brnetic.html>.

⁸⁶ Kelompok-kelompok kejahatan terorganisir (*organized crime*) yang memiliki peran besar dalam pergerakan aliran uang kotor melalui jalur sistem keuangan antara lain Mafia Italia-Amerika, Yakusa Jepang, Triad China dan Kartel Columbia.

⁸⁷ *Layering* (pelapisan) adalah salah satu tahapan dalam proses pencucian uang. Tahapan lainnya adalah *placement* (penempatan) dan *integration* (penggabungan). Keterangan yang lebih rinci mengenai ketiga tahapan ini dalam proses pencucian uang, lihat Paul Allan Scott, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism*, (Washington: The World Bank, 2003), hal. 8-9; dan UNODC, “Global Programme Against Money Laundering”,

⁸⁸ Penjelasan yang lebih lengkap dan rinci tentang berbagai faktor yang menjadi pendorong maraknya praktek pencucian uang di suatu negara, lihat Muhammad Yusuf, Edi M Yunus, dkk, *Ikhtisar Ketentuan Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*, (Jakarta: The Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP), 2011), hal. 7-12.

menghancurkan pasar finansial secara perlahan-lahan dan mengikis kepercayaan publik terhadap sistem finansial. Hal ini kemudian mendorong kenaikan tingkat risiko dan ketidakstabilan sistem perekonomian global, yang pada akhirnya akan dapat membuat angka pertumbuhan ekonomi dunia menurun.⁸⁹

Berbagai faktor pendorong yang menyebabkan maraknya praktek pencucian tersebut di atas tidak dapat dilepaskan dengan dampak-dampak negatif yang ditimbulkannya, baik dalam skala internasional, regional maupun nasional. Oleh karena kegiatan pencucian uang dapat menimbulkan dampak yang sangat buruk terhadap berbagai segi kehidupan suatu negara, maka praktek pencucian uang di banyak negara telah ditetapkan sebagai tindak pidana.⁹⁰ Kegiatan pencucian uang secara langsung memang tidak merugikan orang atau lembaga-lembaga tertentu, atau dengan kata lain sepiantas lalu tidak ada korbannya. Tidak seperti halnya perampokan, pencurian, atau pembunuhan yang korbannya ada dan sekaligus menimbulkan kerugian bagi korbannya itu sendiri. Dalam hubungan ini, Billy Steel pernah mengemukakan bahwa *money laundering*: “it seem to be a victimless crime”.⁹¹

Dari sejumlah pendapat yang berkembang diketahui bahwa kegiatan pencucian uang yang dilakukan baik oleh penjahat individu maupun kejahatan terorganisir sangat merugikan masyarakat.⁹² Antara lain, John McDowell dan Gary Novis dari *Bureau of*

⁸⁹Berdasarkan konsensus yang ada di antara peneliti Kongres, mantan bankir dan ahli perbankan internasional AS, diperkirakan Amerika Serikat dan bank-bank Eropa mencuci “uang kotor” antara US\$0,5 triliun hingga US\$1 triliun setiap tahun, di mana setengah dari uang kotor itu dicuci oleh bank-bank AS. Lebih dari satu dekade, antara US\$2,5 dan \$5 triliun hasil tindak pidana telah dicuci oleh bank-bank Amerika dan beredar di sirkuit keuangan AS. Tetapi itu belum termasuk transfer ilegal dan arus modal dari para pemimpin politik yang korup, atau penggelapan pajak oleh pebisnis luar negeri. Lihat Syed A Mateen, “Money Laundering By US Banks”, 25 Maret 2002, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/172/30077.html>.

⁹⁰Menurut Guy Stessen secara umum ada tiga alasan mengapa praktik pencucian uang sangat perlu diperangi dan dinyatakan sebagai tindak pidana. *Pertama*, karena pengaruhnya pada sistem keuangan dan ekonomi diyakini berdampak negatif bagi perekonomian dunia, misalnya dampak negatif terhadap efektifitas penggunaan sumber daya dan dana. Dengan adanya praktik pencucian uang maka sumber daya dan dana banyak digunakan untuk kegiatan yang tidak sah dan kurang dimanfaatkan secara optimal sehingga pada gilirannya merugikan masyarakat. *Kedua*, dengan ditetapkannya pencucian uang sebagai tindak pidana akan lebih memudahkan bagi aparat penegak hukum untuk menyita hasil tindak pidana yang kadangkala sulit untuk disita, misalnya aset yang susah dilacak atau sudah dipindahtanggankan kepada pihak ketiga. *Ketiga*, dengan dinyatakannya praktik pencucian uang sebagai tindak pidana dan dengan adanya kewajiban pelaporan transaksi keuangan yang mencurigakan bagi penyedia jasa keuangan, maka hal ini akan lebih memudahkan bagi para penegak hukum untuk menyelidiki kasus pidana pencucian uang sampai kepada tokoh-tokoh yang ada dibelakangnya. Tokoh-tokoh ini sulit dilacak dan ditangkap karena pada umumnya mereka tidak kelihatan pada pelaksanaan suatu tindak pidana, tetapi banyak menikmati hasil-hasil tindak pidana. Lihat Guy Stessen, *Money Laundering, A New International Law Enforcement Model*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2000.

⁹¹Billy Steel, “Laundering-What is Money Laundering”, <http://www.laundryman.u-net.com>. Di kalangan pembuat undang-undang dan penegak hukum ada satu ungkapan yang cukup populer sehubungan dengan upaya menurunkan tingkat kejahatan dalam masyarakat yaitu “take the profit out of crime”. Hal ini berarti pengidentifikasian asset hasil kejahatan dan kemudian dirampas berdasarkan putusan pengadilan atau kekuasaan administratif (pemerintah). Kalau penanganan kejahatan pencucian uang dilakukan seperti menangani barang-barang curian, maka kejahatan keuangan (*financial crime*) tersebut memiliki dampak. Memang ada beberapa orang yang mengatakan kejahatan keuangan adalah kejahatan tanpa korban, padahal kejahatan keuangan sebenarnya mempengaruhi kehidupan semua orang. Sebab kejahatan keuangan seperti penghindaran pajak oleh pengusaha pada gilirannya akan menciptakan biaya hidup yang tinggi, dimana pajak yang seharusnya disetorkan ke kas negara itu mengalir kepada politisi korup dan pengusaha serakah, bahkan mereka yang terlibat dalam perdagangan narkoba, senjata dan manusia. Jadi, kejahatan pencucian uang bukan tanpa korban, justru korbannya adalah anda. Lihat The Anti Money Laundering Network, “Why does money laundering matter”, <http://www.countermonylaundering.com/public/?q=node/5>.

⁹²Dampak negatif yang ditimbulkan praktek pencucian uang terhadap masyarakat antara lain: (i) memberikan peluang bagi para penjual dan pengedar narkoba, para penyelundup dan para penjahat lainnya untuk memperluas kegiatan operasi kejahatan mereka. Hal ini pada gilirannya akan meningkatkan biaya penegakan hukum untuk memberantasnya, dan biaya perawatan serta pengobatan kesehatan bagi para korban atau para pencandu narkoba; (ii) berpotensi untuk merongrong dan merusak *financial community* (“masyarakat keuangan”) karena dalam praktik

International Narcotics and Law Enforcement Affairs, US Department of State, mengemukakan, bahwa “*money laundering has potentially devastating economic, security, and social consequences.*”⁹³ Dan Lamberto Dini, pada Juni 1994, ketika masih menjadi Menteri Keuangan Itali, ada menyatakan, bahwa “*The social danger of money laundering consists in the consolidation of the economic power of criminal organisations, enabling them to penetrate the legitimate economy.*”⁹⁴ Sementara itu, IMF melalui paper yang ditulis oleh Vito Tanzi pada tahun 1996 yang berjudul *Money Laundering and The International Financial System*, mengemukakan sebagai berikut⁹⁵:

“*The international laundering of money has the potential to impose significant cost on the world economy by (a) harming the effective operations of the national economies and by promoting poorer economic policies, especially in some countries; (b) slowly corrupting the financial market and reducing the public’s confidence in the international financial system, thus increasing risks and the instability of that system; and (c) as a consequence (... reducing the rate of growth of the world economy)*”.

Praktek pencucian uang juga dapat menimbulkan dampak makroekonomi. Menurut Peter J. Quirk, Advisor pada *The IMF’s Monetary and Exchange Affairs Department*, hal itu sangat memungkinkan karena kegiatan pencucian uang terjadi dalam skala besar. Oleh sebab itu, para pengambil kebijakan makroekonomi harus mempertimbangkan hal tersebut dalam kebijakannya, sekalipun kegiatan-kegiatan pencucian uang telah mendistorsi data ekonomi dan mengkomplikasi upaya-upaya pemerintah dalam pengelolaan kebijakan ekonomi karena sulitnya mendeteksi dan menindak pelaku kejahatan pencucian uang. Dalam hal ini, kemampuan untuk menentukan secara statistik jumlah mata uang yang dikeluarkan dan di mana domisili para deposan adalah kunci untuk memahami perilaku moneter oleh karena permintaan akan uang cenderung berpindah-pindah dari satu negara ke negara lain sebagai akibat dari kegiatan pencucian uang, sehingga data moneter menjadi tidak akurat di satu sisi, dan di sisi lain mempengaruhi volatilitas (*volatility*), khususnya dalam *dollarized economies*, karena timbulnya suatu ketidakpastian untuk dapat mengikuti gerakan agregat-agregat moneter.⁹⁶

pencucian uang selalu melibatkan uang dalam jumlah yang sangat besar; sehingga berpotensi pula untuk meningkatkan praktik korupsi bersamaan dengan peredaran jumlah uang haram yang sangat besar tersebut; (iii) berpotensi mengurangi pendapatan Pemerintah dari sektor pajak, dan secara tidak langsung merugikan para pembayar pajak yang jujur dan mengurangi kesempatan kerja yang sah; dan (iv) menurunkan tingkat kualitas hidup, dan meningkatkan kekhawatiran terhadap keamanan nasional. *Department of Justice Canada*, “*Electronic Money Laundering: An Environmental Scan*”, *paper* (1998), hal. 5.

⁹³Selengkapnya John McDowell (Senior Policy Adviser) dan Gary Novis (Program Analyst, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs U.S. Department of State) mencatat beberapa dampak negatif praktek pencucian uang, yaitu: (1) *undermining the legitimate private sector* (merongrong sektor swasta yang sah); (2) *undermining the integrity of financial markets* (merongrong integritas pasar-pasar keuangan); (3) *loss of control of economic policy* (hilangnya kendali pemerintah terhadap kebijakan ekonomi); (4) *economic distortion and instability* (timbulnya distorsi dan ketidakstabilan ekonomi); (5) *loss of revenue* (hilangnya pendapatan negara dari sumber pembayaran pajak); (6) *risks to privatization efforts* (membahayakan upaya-upaya pemerintah dalam melaksanakan program privatisasi perusahaan-perusahaan negara); (7) *reputation risk* (menimbulkan rusaknya reputasi negara); dan (8) *social cost* (menimbulkan biaya sosial yang tinggi). John McDowell & Gary Novis, “*The Consequences of Money and Financial Crime*”, May 2001, <http://www.ustreas.gov>.

⁹⁴Lihat Lamberto Dini dalam William C. Gilmore, *Dirty Money : The Evolution of Money Laundering Countermeasures*, second edition, revised and expanded; (Council of Europe Publishing, 1999), hal. 21.

⁹⁵Vito Tanzi, “*Money Laundering and The International Financial System*”, *IMF Working Paper*, (WP/96/55, May 1996), hal. 2.

⁹⁶Peter J. Quirk, *Money Laundering: Muddying the Macro Econom.* (March, 1997), hal. 8-9. Lihat juga *International Monetary Fund* (IMF) yang mencatatkan beberapa implikasi makro ekonomi sebagai akibat dari praktek pencucian uang yang dapat menyebabkan terjadinya : (1) kesalahan kebijakan karena kesalahan pengukuran data statistik makroekonomi; (2) volatilitas pada nilai tukar dan tingkat suku bunga karena besarnya transfer dana secara *cross-border*; (3) perkembangan *liability base* yang tidak stabil dan struktur-struktur asset lembaga keuangan yang tidak sehat telah menimbulkan risiko sistemik yang pada gilirannya akan mengakibatkan ketidakstabilan

Selain itu, dampak dari distribusi pendapatan yang ditimbulkan oleh kegiatan pencucian uang juga harus menjadi pertimbangan. Karena sampai batas-batas tertentu, kegiatan-kegiatan kejahatan termasuk pencucian uang dapat mengalihkan pendapatan dari para *high saver* kepada *low saver*, dari investasi yang sehat kepada investasi yang berisiko dan berkualitas rendah, sehingga secara langsung pertumbuhan ekonomi menjadi terganggu. Misalnya, fakta membuktikan bahwa dana yang berasal dari *tax evasion* di Amerika Serikat cenderung untuk disalurkan kepada investasi yang lebih berisiko, akan tetapi pada kenyataannya memberikan hasil yang cukup tinggi di sektor bisnis kecil. *Tax evasion* terjadi terutama di sektor ini, selain itu juga kecurangan (*fraud*), penggelapan (*embezzlement*), dan perdagangan orang dalam (*insider trading*) yang berlangsung secara cepat, adalah sektor-sektor bisnis kecil yang menguntungkan karena "*that's where the money is*". Dengan maraknya kegiatan pencucian uang itu juga telah menimbulkan beberapa dampak makroekonomi yang tidak langsung (*indirect macroeconomic effects*). Tidak jarang bahwa transaksi-transaksi yang ilegal sekalipun adakalanya tidak lagi diminati para pemilik modal karena transaksi-transaksi yang melibatkan pihak-pihak luar negeri diduga telah terkontaminasi praktik pencucian uang. Menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada pasar dan manfaat efisiensi terhadap keuntungan dikarenakan semakin meluasnya *insider trading*, *fraud*, dan *embezzlement*, sehingga semakin menambah distorsi ekonomi (*economic distortion*). Lebih-lebih lagi, sikap dari pelaku kejahatan yang senantiasa melecehkan hukum telah menimbulkan kontaminasi, sekali para penjahat melanggar suatu undang-undang akan membuat mereka semakin mudah untuk melanggar undang-undang yang lain.⁹⁷

Akumulasi dari aset yang dicuci (uang kotor) bisa jadi lebih besar daripada aliran uang legal pertahunnya, sehingga menambah potensi bagi distabilisasi yang secara ekonomis merupakan kegiatan-kegiatan yang tidak efisien, baik yang terjadi secara lintas batas negara (*cross-border*) maupun yang terjadi di dalam negeri. Keadaan yang demikian itu sangat berbahaya karena dana tersebut dapat digunakan untuk menyudutkan pasar. Berdasarkan studi empiris yang dilakukan Peter J. Quirk pada tahun 1996 mengenai hubungan antara pertumbuhan GDP dan *money laundering* di 18 negara industri itu membuktikan, bahwa telah terjadi pengurangan yang sangat signifikan terhadap tingkat pertumbuhan GDP berkaitan dengan peningkatan pencucian uang terhadap uang yang dihasilkan dari kejahatan di antara tahun 1983-1990. Dengan demikian, sudah seharusnya kebijakan-kebijakan makroekonomi berperan dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan pencucian uang, antara lain dalam bidang pengawasan lalu lintas devisa (*exchange controls*), pengawasan bank terhadap pelaksanaan rambu-rambu kesehatan bank (*prudential supervision*), penagihan pajak (*tax collection*), pelaporan statistik (*statistical reporting*), dan perundang-undangan (*legislation*).⁹⁸

moneter; (4) dampak buruk dari pengumpulan pajak dan juga dari pembelanjaan publik karena terjadinya pelaporan yang direayasa dan pelaporan mengenai pendapatan yang dibuat lebih rendah dari yang semestinya; (5) mis-alokasi sumber-sumber daya karena terjadinya distorsi nilai asset dan harga-harga komoditas; (6) dampak-dampak negatif terhadap transaksi-transaksi yang sah karena transaksi-transaksi itu diduga telah terkontaminasi oleh praktik-praktik pencucian uang. Lihat APG, "History and Background", http://www.apgml.org/content/history_and_background.jsp.

⁹⁷*Ibid.* Dapat ditambahkan bahwa di Indonesia, "sekali pun tabungan masyarakat rendah, tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia tetap bisa selalu tinggi berkat adanya pendanaan uang haram semacam itu -- di samping adanya dana-dana kredit macet dan dana-dana hasil pemindahan kekayaan negara ke swasta tertentu yang menjadi motor penggerak pertumbuhan Indonesia". Hartojo Wignjowijo, "*Money Laundering dan Tingginya Investasi Asing*", Majalah *Tempo*, 20 Juli 1996.

⁹⁸*Ibid.* Bandingkan juga dengan catatan PBB, bahwa konsekuensi yang timbul terhadap aktivitas ekonomi dengan maraknya kegiatan pencucian uang secara umum mengalami gangguan atau kemungkinan terhambatnya mekanisme pasar yang kompetitif dan bebas serta pembangunan ekonomi nasional, antara lain: (1) terdistorsinya fungsi pasar yang wajar karena kegiatan pencucian uang dapat meningkatkan permintaan dana tunai, menciptakan fluktuasi pada nilai tukar mata uang dan mendorong tumbuhnya persaingan bisnis yang tidak sehat atau tidak jujur;

Oleh karena begitu luasnya dampak negatif yang ditimbulkan oleh praktek pencucian uang terhadap perekonomian suatu negara dan dunia secara global, sehingga banyak negara di dunia serta organisasi dan lembaga internasional merasa tergugah dan termotivasi untuk menaruh perhatian yang lebih serius terhadap upaya-upaya pencegahan dan pemberantasannya secara bersama-sama dan terkoordinasi dengan baik agar penangannya bisa lebih efektif. Lembaga dan organisasi internasional⁹⁹ tersebut antara lain: *Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)*; *Basel Committee on Banking Supervision*; *Basel Institute on Governance - International Centre for Asset Recovery (ICAR)*; *Camden Asset Recovery Interagency Network (CARIN)*; *Caribbean Financial Action Task Force on Money Laundering (CFATF)*; *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OAS)*; *Commonwealth Secretariat*; *Council of Europe*; *Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL)*; *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)*; *Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing Terrorism (EAG)*; *European Union*; *Financial Action Task Force of South America (GAFISUD)*; *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*; *Financial Intelligence Unit Net Bureau (FIU.NET Bureau)*; *Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC)*; *Groupe Intergouvernemental d'Action Contre Le Blanchiment En Afrique (GIABA)*; *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*; *International Bar Association*; *International Monetary Fund*; *International Money Laundering Information Network (IMoLIN)*; *Interpol - International Criminal Police Organisation*; *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*; *International Organization of Securities Commissions (IOSCO)*; *Middle East & North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF)*; *Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS)*; *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*; *UN 1267 Committee*; *United Nations Global Programme against Money Laundering*; *United Nations International Drug Control Programme*; *United Nations Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)*; *Wolfsberg Group*; *World Bank*; *World Bank - AML/CFT*; *World Customs Organization (WCO)*.

REZIM ANTI PENCUCIAN UANG GLOBAL

Kebijakan dunia internasional untuk mencegah dan memberantas praktek pencucian uang telah dilembagakan dalam berbagai bentuk. Pada tingkat bilateral misalnya, dengan memakai instrumen *Mutual Legal Assistance Treaties* (Perjanjian Bantuan Hukum Timbal-Balik), antara berbagai negara dimungkinkan kesepakatan dalam berbagai tindakan, seperti berbagi bukti, menemukan dan mengidentifikasi orang, dan pelaksanaan permintaan untuk pencarian dan penyitaan hasil-hasil kejahatan. Perjanjian bilateral tersebut dapat dilaksanakan karena sekarang banyak negara yang telah mengkriminalisasi pencucian uang dalam undang-undang masing-masing.¹⁰⁰

(2) merusak kredibilitas dan stabilitas pasar keuangan yang pada gilirannya bisa membangkrutkan bank-bank dan menimbulkan efek domino terhadap sistem keuangan pada suatu negara. Fakta menunjukkan bahwa negara-negara kecil pada umumnya sangat rapuh terhadap pencucian uang karena kekuatan dan kemampuan ekonomi yang digerakkan oleh organisasi kejahatan memiliki potensi besar untuk mempengaruhi aktivitas ekonomi di negara yang skala kegiatannya terbatas, sehingga dengan tidak adanya kontrol yang seharusnya atau karena terbatasnya kemampuan penegakan hukum maka secara defakto organisasi kejahatan lebih berperan. Rijanto Sastraatmodjo, *Memerangi Kegiatan Pencucian Uang dan Pendanaan/Pembiayaan Terorisme*, (tanpa penerbit, 2004).

⁹⁹Lembaga dan organisasi internasional ini merupakan komponen utama rezim anti pencucian uang internasional. Lihat <http://www.egmontgroup.org/international-organizations>.

¹⁰⁰Mathieu Deflem & Kyle Irwin, "International Money Laundering Control: Law Enforcement Issues", <http://www.cas.sc.edu/socy/faculty/deflem/zinternetmoneylaund.html>.

Fakta bahwa tindakan kriminal yang secara resmi dilarang dan dikriminalisasi oleh hukum atau konvensi internasional ternyata belum cukup dalam upaya membangun sebuah rezim anti kejahatan yang efektif. Untuk itu, hukum dan peraturan juga perlu mengandalkan badan-badan penegak khusus. Sehubungan dengan tindakan kriminal yang berdimensi internasional, seperti dalam kasus pencucian uang, masalah penegakan hukum tambahan menjadi penting untuk diajukan pada level internasional. Oleh karena praktek pencucian uang adalah kejahatan tersembunyi dan dengan menggunakan teknologi canggih mampu melampaui batas-batas yurisdiksi nasional, sehingga praktek pencucian uang tidak mudah diawasi dengan cara-cara penegakan hukum konvensional. Dalam lingkup nasional, pencucian uang adalah subyek kegiatan penegakan hukum, baik sebagai bagian dari tanggungjawab institusi kepolisian yang ada dan sebagai fungsi dari badan-badan khusus yang baru. Di Amerika Serikat misalnya, FBI dan *Drug Enforcement Administration* (DEA) terlibat dalam operasi memerangi praktek pencucian uang sebagai bagian dari tugas mereka yang sudah ada. DEA meluncurkan operasi besar terhadap praktek pencucian uang yang dilakukan oleh organisasi perdagangan obat-obat terlarang. Sementara di FBI, terdapat *Financial Crime Section oversees*, sebagai *Money Laundering Unit*, yang tujuan utamanya adalah untuk mengidentifikasi, mengganggu, dan membongkar operasi praktek pencucian uang, terutama dalam hal program FBI terhadap kejahatan kerah putih, kejahatan terorganisir, dan obat-obatan terlarang. Unit FBI ini juga memelihara dan membina hubungan baik dengan negara-negara bagian lain, lembaga-lembaga lokal dan mengawasi gugus tugas khusus untuk menangani masalah kejahatan pencucian uang domestik dan internasional.¹⁰¹

Di era globalisasi saat ini, dimana kejahatan pencucian uang sering melintasi batas yurisdiksi, strategi penegakan hukum yang relevan harus pula melampaui batas negara, seperti undang-undang anti pencucian uang nasional harus memiliki dimensi penegakan hukum secara internasional. Dari sudut pandang AS, kegiatan pencucian uang dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan internasional, oleh karena pemerintah di beberapa negara dianggap tidak mampu mengantisipasi risiko atau menghindari godaan transaksi keuangan ilegal di negara mereka. Lembaga penegak hukum AS telah merespon situasi ini dengan membentuk apa yang disebut “Sting Operations” di luar negeri yang dipandang rentan, dan seringkali operasi itu dilakukan tanpa persetujuan pemerintah dari negara-negara tersebut. Pada tahun 1992 misalnya, badan-badan penegak hukum AS dan Inggris secara sepihak merancang “Sting Operation” di pulau Karibia, Anguilla. Setelah mengatur beberapa *front company* dan rekening bank, agen rahasia mereka memburu bisnis pelaku pencucian uang selama 5 tahun. Selain operasi transnasional secara sepihak yang dilakukan oleh suatu agen dari satu bangsa dan upaya kerjasama antara lembaga penegak hukum yang mewakili sejumlah negara, ada juga strategi penegakan (hukum) internasional melawan pencucian uang. Seperti *The Basel Committee’s Statement of Principles of 1988*, sudah menekankan perlunya negara-negara di seluruh dunia untuk mematuhi undang-undang anti pencucian uang dan bekerja sama dalam hal penegakan hukum. Untuk itu, kemudian dibentuk “unit khusus” di kepolisian yang menangani kejahatan pencucian uang, baik dalam komunitas nasional maupun internasional. Sejalan dengan itu, *Direktive 1991* dari Uni Eropa telah mendorong penciptaan *financial intelligence unit* (FIU) untuk bertukar informasi dengan satu sama lain. Pada tingkat internasional, perhatian khusus terhadap upaya melawan pencucian uang diawasi oleh *International Criminal Police Organization* (Interpol), yang saat ini mewakili 182 bangsa-bangsa di seluruh dunia. Interpol telah memberikan perhatian khusus untuk kejahatan keuangan yang dimensi internasional, termasuk praktek pencucian uang. Interpol memang bukan polisi, tetapi karena anggota organisasinya merupakan lembaga kepolisian nasional di seluruh dunia, sehingga organisasi ini dapat mendesak anggotanya memberlakukan langkah-langkah untuk

¹⁰¹*Ibid.*

mengidentifikasi, menelusuri, dan menyita aset operasi pencucian uang dan untuk bertukar informasi antara satu sama lain tentang hal tersebut.¹⁰²

Sebagai bagian dari rezim anti pencucian uang, lembaga swasta seperti bank dan penyedia jasa keuangan lainnya sangat berperan dalam pelaksanaan kebijakan anti pencucian uang.¹⁰³ Secara khusus, karena kebijakan nasional dan internasional tentang praktek pencucian uang melibatkan transaksi melalui bank, maka dengan sendirinya lembaga keuangan mengambil bagian dalam kebijakan penegakan hukum anti pencucian uang yang efektif, terutama sebagai ujung tombak di barisan terdepan. Umumnya, bank memang telah bersedia untuk membantu penegakan hukum karena sesuai dengan peraturan yang memungkinkan mereka untuk mempertahankan reputasi dan kehormatan, tetapi ada juga bank yang kurang kooperatif dalam pelaporan kegiatan ilegal. Transaksi mencurigakan bisa saja tidak dilaporkan atau tercatat dalam laba bank dari setiap transaksi keuangan baik yang legal maupun tidak.

Dalam hubungan ini, Edwin M Truman mengatakan bahwa rezim anti pencucian uang global (internasional) dibangun dengan dua pilar utama, yaitu pencegahan dan penegakan hukum (pemberantasan) pencucian uang. *Pilar pertama* yaitu pencegahan, dirancang untuk mencegah penjahat baik perorangan maupun institusi agar tidak dapat mencuci uang hasil kejahatan mereka. Pilar pencegahan memiliki empat elemen kunci yaitu: (1) *customer due diligence* (CDD); (2) pelaporan, (3) regulasi dan supervisi; dan (4) sanksi. Sedangkan *pilar kedua* yaitu penegakan hukum (pemberantasan), dirancang untuk menghukum mereka yang telah berhasil mencuci uang hasil kejahatan. Pilar penegakan hukum ini juga memiliki empat elemen kunci, yaitu: (1) daftar kejahatan asal (*predicate crime*) dari praktek pencucian uang; (2) investigasi; (3) penuntutan dan hukuman, dan (4) penyitaan¹⁰⁴ hasil-hasil kejahatan.

Kelahiran rezim anti pencucian uang secara internasional (global) boleh dikatakan ditandai dengan disahkannya *United Nations Convention Against Illicit Traffic In Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Vienna Convention)* pada tahun 1988. Pengesahan *Vienna Convention* berangkat dari suatu kondisi di mana masyarakat internasional ketika itu mengalami frustrasi dalam upaya pemberantasan perdagangan gelap obat-obatan terlarang

¹⁰²*Ibid.* Komunitas polisi internasional menyadari bahwa ada kebutuhan untuk mencapai hasil besar dalam perjuangan melawan kegiatan kriminal keuangan yang berkaitan dengan kelompok penjahat terorganisir. Selama beberapa tahun terakhir telah ada sejumlah resolusi yang disahkan oleh Majelis Umum Interpol yang meminta negara-negara anggota untuk memusatkan sumber daya investigasi mereka dalam mengidentifikasi, melacak dan menyita aset perusahaan kriminal. Resolusi ini juga meminta negara-negara anggota untuk meningkatkan pertukaran informasi dalam bidang ini dan mendorong pemerintah untuk mengadopsi hukum dan peraturan yang akan memungkinkan akses, oleh polisi, dengan catatan bahwa keuangan organisasi kriminal dirampas apabila diperoleh dari aktivitas kriminal (Resolusi AGN/55/RES/18, 1986; AGN/56/RES/11, 1987; AGN/60/RES/4, 1991; AGN/66/RES/15, 17 dan 18, 1997). Selain itu, juga diakui *Vienna Convention* (1988) dan OAS Model Regulation (1992) mengenai tindak pidana pencucian uang terkait dengan tindak pidana perdagangan narkoba, *Forty Recommendation FATF*, Council of Europe (1990), European Council Directive (1991). Pertemuan Majelis Umum Interpol di New Delhi pada tahun 1997 menyerukan negara-negara anggota yang belum melakukannya untuk meratifikasi *Vienna Convention* dan mendesak pemerintah mereka untuk mengimplementasikan Konvensi tersebut dalam rangka penegakan hukum (Resolusi AGN/66/RES/15, 1997), lihat *Interpol*, <http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/default.asp>.

¹⁰³ *Anti-Money Laundering* (Anti Pencucian Uang) adalah “istilah” yang digunakan oleh bank dan lembaga keuangan lainnya untuk menggambarkan berbagai langkah-langkah mereka untuk memerangi aktifitas ilegal dan untuk mencegah penjahat menggunakan individual bank dan sistem keuangan pada umumnya sebagai saluran dari hasil-hasil kejahatan. Di semua wilayah hukum, terdapat peraturan yang mewajibkan bank dan lembaga keuangan untuk memiliki pengaturan untuk memerangi pencucian uang, dengan sanksi pidana yang keras bagi yang tidak mematuhi. Lihat <http://www.antimoneylaundering.org/>.

¹⁰⁴ Edwin M. Truman, *Senior Fellow Institute for International Economics*, “Anti-Money Laundering as a Global Public Good”, *Financial Stability*, Expert Paper Series, Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods, 2006.

(*drug trafficking*), seperti yang dilakukan oleh Al Capone bersama-sama dengan organisasi kejahatan lainnya yang beroperasi di berbagai belahan dunia. Hal ini dapat dimengerti mengingat objek yang diperangi adalah kejahatan terorganisir (*organized crime*) yang memiliki karakteristik organisasi struktural yang solid dan bersifat internasional dengan pembagian tugas dan wewenang yang jelas, serta memiliki sumber pendanaan yang sangat kuat dan jaringan kerja yang sangat luas melintasi batas-batas negara (*transnational crime*). Untuk mencegah dan memberantas *drug trafficking* dan tindak kejahatan serius (*serious crime*) lainnya, *Vienna Convention* menawarkan suatu paradigma baru¹⁰⁵, yang dipandang sebagai suatu langkah maju ke depan dengan strategi yang tidak lagi terlalu difokuskan kepada tindak pidana dan menangkap para pelakunya, melainkan lebih berorientasi kepada upaya memberangus hasil-hasil kejahatan (uang kotor).¹⁰⁶ Hal ini diketahui dari pasal-pasal yang terdapat pada *Vienna Convention*, yang di dalam rumusannya menggunakan konsep-konsep hukum antara lain *confiscation*, *freezing (seizure)*, *illicit traffict*, *proceeds*, dan *property*. Alasan sederhana dari paradigma baru ini adalah untuk menghilangkan nafsu dan motivasi setiap orang untuk berbuat jahat dengan cara menghalanginya untuk dapat menikmati hasil atau buah dari kejahatannya. Dengan demikian, dari satu sisi, lahirnya *Vienna Convention* dapat dipandang sebagai tonggak sejarah dan titik puncak dari perhatian masyarakat internasional untuk menetapkan dan mengukuhkan suatu rezim anti kejahatan yang baru (dengan pendekatan baru) dalam penanganan kejahatan, di mana “rezim baru” ini lebih berorientasi kepada “penyitaan” (*confiscation*) dan *freezing* (pembekuan) terhadap “harta kekayaan” (*property*) yang merupakan “hasil-hasil kejahatan” (*proceeds of crime*).

Sebelum *Vienna Convention* disahkan, berbagai instrumen internasional guna memerangi *drug trafficking* 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 beberapa instrumen internasional lain seperti *Suppression of the Manufacture of Internal Trade in and use of prepared Opium* (1925) dan *International Opium Convention* (1925), di mana keduanya juga diselenggarakan oleh PBB. Oleh karena keduanya dirasakan masih belum optimal untuk memberantas opium, maka dilanjutkan dengan konvensi-konvensi berikutnya, antara lain: *Convention of 1931 Suppression of Smoking*, dan *Convention for the Suppress of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs of 1946*.

Satu konvensi terkait narkoba yaitu *Single Convention Narcotics Drugs* 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. *Single Convention Narcotics Drugs* mengamanatkan pula pembentukan *The International Narcotic Control Board* yang bertugas untuk 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*

¹⁰⁵Istilah “paradigma” menunjuk kepada asumsi-asumsi intelektual yang paling dasar yang dibuat oleh para ilmuwan mengenai suatu pokok permasalahan, dalam satu analisis yang hidup dan sangat berpengaruh dalam hal revolusi-revolusi yang terjadi dalam ilmu pengetahuan. Suatu paradigma terdiri dari pandangan hidup (*world view* atau *Weltanschauung*) yang dimiliki oleh para ilmuwan dalam suatu disiplin ilmu. Dalam ilmu pengetahuan yang didominasi oleh satu paradigma saja, maka asumsi-asumsi pokok tentang pandangan hidup bersama cenderung merupakan asumsi-asumsi yang bersifat implisit dan tidak dinyatakan. Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1988), hal. 53-54.

¹⁰⁶Lihat *United Nations Convention Against Illicit Traffic In Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988.

Substances of 1971 yang menitikberatkan pada sistem kontrol yang lebih ketat terhadap perdagangan obat-obat kimia dan farmasi.

Sebagai sebuah produk badan internasional, *Vienna Convention* dinilai sangat penting karena akan memperkuat *Single Convention on Narcotic Drugs* (1961) dan *Convention on Psychotropic Substances* (1971). Berbeda dengan kedua konvensi di atas, *Vienna Convention* merupakan konvensi yang mengatur penegakan hukum (*law enforcement*) di dalam mencegah dan memberantas lalu lintas perdagangan gelap narkotika dan psikotropika, yang secara khusus mengatur masalah: (1) penegasan dan perluasan lingkup kendali yang dititikberatkan pada *illicit-trafficking by sea*; (2) penegasan mengenai yurisdiksi yang diperluas; (3) ekstradisi; (4) *confiscation* (penyitaan); dan (5) *mutual legal assistance* (bantuan timbal balik) dalam investigasi, penuntutan dan proses pengadilan.¹⁰⁷ Namun demikian *Vienna Convention* memiliki cakupan yang masih relatif terbatas dalam hal penindakan atas hasil-hasil kejahatan. Sementara itu, aktifitas pencucian uang merupakan proses yang lebih kompleks karena melibatkan *proceeds of crime* dari berbagai *predicate offences* 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*).¹⁰⁸ Atas dasar itulah mungkin sehingga *Vienna Convention* dipandang masih belum cukup menjadi dasar hukum yang kuat dan komprehensif untuk mengatasi kejahatan pencucian uang yang dimensinya sangat luas.

PBB memiliki program anti pencucian uang yang bersifat global, yaitu *Program Global against Pencucian Uang* (GPML). Untuk itu, pada tahun 1997 *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) mendirikan *The Anti-Money Laundering Unit* (AMLU) yang bertanggung jawab untuk melaksanakan GPML, sebagai respon terhadap mandat yang diberikan oleh *Vienna Convention*. Dengan bekerja keras untuk memerangi pencucian uang, berarti PBB membuat kontribusi penting untuk memerangi kejahatan terorganisir. Dalam tugas ini, GPML merupakan instrumen kunci dari UNODC. Melalui GPML, PBB membantu negara-negara anggota untuk memperkenalkan undang-undang anti pencucian uang dan untuk membantu dalam hal mendeteksi dan menyita hasil-hasil kejahatan sesuai dengan instrumen PBB dan standar internasional terkait yang diterima di seluruh dunia dengan menyediakan bantuan teknis yang relevan. Program ini mendorong pengembangan kebijakan anti pencucian uang, memonitor dan menganalisis masalah dan tanggapan, meningkatkan kesadaran publik tentang pencucian uang, dan PBB bersama-sama dengan organisasi internasional lainnya bertindak sebagai koordinator inisiatif bersama anti pencucian uang.¹⁰⁹

Inisiatif masyarakat internasional untuk memerangi kejahatan pencucian uang terus bergulir melalui penyelenggaraan berbagai fora internasional. Pada tahun 1988, *Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices* (*Basel Committee*) yang berkedudukan di Basle (Swiss) mengeluarkan sebuah *statement* yaitu *The Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering*. Secara umum *statement Basel Committee* tersebut menegaskan peran perbankan dan para pimpinan bank dalam mencegah pelaku kejahatan memanfaatkan bank. *Statement Basel Committee* juga menggaris bawahi pentingnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan karena kepercayaan masyarakat sangat berpengaruh terhadap stabilitas perbankan. Kepercayaan masyarakat dapat terkikis apabila masyarakat mengetahui bahwa suatu bank terlibat dalam kegiatan kejahatan. Untuk itu,

¹⁰⁷*Ibid.* Lihat Article 2 Scope of the Convention, Article 3 Offence and Sanctions, Article 4 Jurisdiction, Article 5 Confiscation, Article 6 Extradition, dan Article Mutual Legal Assistance.

¹⁰⁸*Ibid.*

¹⁰⁹Lihat UNODC, <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/index.html?ref=menuside>.

bank-bank diharuskan membuat prosedur yang efektif untuk mengidentifikasi nasabahnya, menolak transaksi keuangan yang mencurigakan, dan melakukan kerjasama yang baik dengan otoritas penegak hukum.¹¹⁰

Selain itu, *Basel Committee* juga mengeluarkan *The 1997 Core Principles for Effective Banking Supervision* yang mengharuskan setiap bank memiliki kebijakan yang cukup dan prosedur yang jelas, termasuk ketentuan yang tegas mengenai *know your customer rules* (KYC standar). Karena itu pengawas perbankan harus menerima 40 rekomendasi FATF, yaitu semua ketentuan yang terkait erat dengan *customer identification* dan *record-keeping*. Sehubungan dengan itu, penyedia jasa keuangan diwajibkan untuk meningkatkan *due diligence* dalam pendeteksian dan pelaporan transaksi keuangan yang mencurigakan, dan tindakan-tindakan lain harus pula diambil sehubungan dengan negara-negara yang tidak memiliki aturan-aturan anti pencucian uang yang lengkap. Untuk merinci lebih jauh *The Core Principles* dilakukan dengan cara mencantumkan sejumlah kriteria dalam suatu daftar, dan untuk itu *Basel Committee* kemudian mengeluarkan *The 1999 Core Principles Methodology*.¹¹¹

The Core Principles yang dikeluarkan oleh *Basel Committee* tidak terlepas dari berbagai peristiwa kejahatan di bidang perbankan dan keuangan yang pernah terjadi sebelumnya, antara lain kasus BCCI, adalah salah satu kasus *financial crime* yang cukup kesohor dan fenomenal. Pelaku kejahatan pada kasus BCCI memanfaatkan bank tersebut sebagai sarana pendanaan teroris (termasuk Mujahidin dan Iran), konspirasi politik (termasuk kegiatan CIA), mengelola uang hasil perdagangan senjata dan narkotika, yang berakhir dengan ditutupnya bank tersebut pada tahun 1991. Hal ini membuktikan bahwa betapa besarnya keterlibatan bank dalam kegiatan pencucian uang. Menurut *US Custom*, jumlah uang yang dicuci melalui BCCI mencapai sekitar USD 32 juta, sehingga pemerintah Amerika Serikat menetapkan denda sebesar US\$15,3 juta kepada BCCI.¹¹²

Kebangkrutan BCCI tidak terpisahkan dengan kebangkrutan *European Union Bank* (EUB) enam tahun kemudian. EUB didirikan oleh dua warga Rusia pada tahun 1994 dan berbasis di Antiqua. EUB membuka situs internet dan mengklaim sebagai “bank internet

¹¹⁰Bank for International Settlements, *Customer Due Diligence for Bank*, (Oct. 2001), <http://www.imolin.org>.

¹¹¹*Ibid*. Dapat ditambahkan bahwa di banyak negara umumnya lembaga keuangan dibebankan dengan tanggung jawab mengembangkan kebijakan dan prosedur untuk memerangi pencucian uang, yang mencakup tugas untuk menyadari tren dan penyesuaian dalam metode-metode pencucian uang dilakukan. Aspek paling sulit dari tanggung jawab ini adalah kemampuan organisasi (lembaga) keuangan untuk mengantisipasi perilaku pidana baru dan secara proaktif melaksanakan protokol sebelum perilaku kriminal terjadi. Ini seperti mencoba menebak apa penyakit yang sebelumnya tidak diketahui akan menjadi ancaman terbesar bagi kehidupan minggu depan atau tahun depan. Lihat “Emerging Anti-Money Laundering Risks to Financial Institutions”, <http://www.risk.lexisnexis.com/whitepapers>.

¹¹²*Bank of Credit and Commerce International* (BCCI) didirikan pada tahun 1972 di beberapa negara antara lain Inggris, Amerika, Luxembourg, Pakistan, dan Abu Dhabi. Adam James Ring & Frantz Douglas, *How BCCI steal billions dollar around the world*, Pockt Books, 1992, hal. 10-12. Sebelum kasus BCCI mencuat ke permukaan, kasus pencucian uang lainnya yang cukup terkenal adalah kasus *Bank of Boston* di Amerika Serikat. Mulai dari tahun 1980 sampai dengan 1985 bank tersebut tidak pernah melaporkan transaksi keuangannya dengan bank-bank asing, termasuk kantor cabangnya. Hal ini melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam *Currency Transactions Reports* (1980), di mana bank diwajibkan melaporkan transaksi tunai US\$10.000 atau lebih. Kasus kedua dari *Bank of Boston* adalah salah satu kantor cabangnya menjalin hubungan usaha dengan penjahat terkenal selama bertahun-tahun. Penjahat tersebut melakukan usaha sebagai perantara, dan kantor cabang bank tersebut membebaskannya dari kewajiban melapor sekalipun transaksi-transaksi tersebut tidak termasuk yang dikecualikan dalam Undang-Undang Perbendaharaan yang berlaku. Selama bertahun-tahun penjahat tersebut bersama saudaranya membawa banyak tas belanja berisi penuh uang tunai ke dalam bank dan menempatkannya dalam bentuk deposito atau dibelikan *cashier checks*. Pada tahun 1985 bank tersebut mengalami permasalahan sehubungan dengan ketidapatuhannya kepada peraturan yang berlaku seperti ketentuan *Know Your Customer* (KYC) dan *Currency Transactions Reports* (CTRs) yang membawa dampak publisitas negatif terhadap bank tersebut dan dijatuhkan sanksi pidana. Akhirnya, *Bank of Boston* dinyatakan bersalah dan didenda sebesar US\$500.000. Hughes Jane E & MacDonald Scott B, *International Banking-Text and Cases*, (Boston: Addison Wesley, 2002), hal.323-324.

pertama” yang memperbolehkan nasabah membuat dan mengelola rekening mereka secara *online*. Bank tersebut menawarkan rekening-rekening bukan dengan tanda tangan, melainkan dengan nomor dan diaktifkan dengan menggunakan kata sandi (*password*). Dengan privasi, kerahasiaan dan keamanan penuh, para nasabah UEB menerima suku bunga yang tinggi, sehingga bank ini menjadi sorotan badan-badan regulator dan pemantau kejahatan terorganisir. Hasil penyelidikan menunjukkan bahwa EUB digunakan untuk mencuci uang kotor hasil-hasil kejahatan mafia Rusia. Tidak seperti BCCI, para pejabat UEB menghilang bersama deposito ketika bank tersebut bangkrut pada bulan Juli 1997. Selain itu, ada laporan bahwa bank sentral Rusia secara ilegal mengalihkan sejumlah besar dana IMF melalui sebuah perusahaan (Fimaco) yang beroperasi di pusat keuangan bebas pajak. Skandal besar lainnya yang berkaitan dengan pencucian uang di Rusia terbongkar pada tahun 1999 ketika penyidikan dilakukan pada *Bank of New York*. Para penyidik yang memeriksa rekening-rekening pada bank itu ternyata memiliki hubungan dengan korporasi raksasa Banex. Meskipun para penyidik masih meneliti apakah rekening-rekening itu digunakan untuk praktik pencucian uang, namun ada cukup bukti yang menunjukkan bahwa hampir 200 juta dolar AS dana IMF diselewengkan dengan memanfaatkan rekening-rekening pada bank tersebut.¹¹³

Dalam hubungan ini, suatu negara yang tidak memiliki KYC standar, atau meskipun suatu negara memilikinya namun tidak menerapkan prinsip-prinsipnya dengan baik, maka besar kemungkinan industri perbankan di negara tersebut akan menghadapi berbagai macam risiko yang cukup serius, antara lain¹¹⁴ :

1. *Reputational risk*. Pada umumnya industri perbankan sangat rentan terhadap risiko reputasi karena industri perbankan bisa dengan mudah digunakan sebagai sarana kejahatan, atau menjadi korban dari kegiatan ilegal yang dilakukan oleh nasabah bank. Oleh sebab itu industri perbankan perlu melindungi diri dengan senantiasa bersikap hati-hati dan teliti, serta menerapkan KYC standar.

¹¹³Pada tahun 1990-an, praktik pencucian uang sebagai komponen utama kejahatan “kerah putih” dilakukan secara besar-besaran melalui “pusat-pusat keuangan bebas pajak” (*tax havens*). Operasi-operasi pencucian uang meliputi pengalihan hasil dari berbagai tindak kejahatan dan aktifitas ilegal, mulai dari perdagangan narkotik sampai kepada penggelapan uang. Menurut laporan Kantor Penilaian Teknologi Amerika Serikat, bahwa 0,05 persen sampai 0,1 persen dari sekitar 700.000 transfer elektronik setiap hari merupakan uang panas yang nilainya mencapai 300 juta dolar AS per hari. Kavaljit Singh, *Menjinakkan Arus Keuangan Global* (Taming Global Financial Flows, A Citizen’s Guide), dialihbahasakan oleh Benu Hidayat, (Jakarta: International NGO Forum on Indonesian Development, INFID, 2005), hal. 169-171. Pada pertengahan tahun 1990-an Rusia merupakan negara yang sangat berpotensi menjadi tempat pencucian uang. Hal ini ditandai dengan perpecahan Soviet Union, munculnya orde kapitalis baru, timbulnya kelas kriminal yang kuat dan kondisi politik yang tidak stabil sehingga memperbesar terjadinya pencucian uang dalam skala yang besar. Bahkan dikatakan bahwa kartel organisasi kejahatan memegang kendali sebesar 40% dari perekonomian Rusia, melakukan masuk kedalam pasar saham dan real estate. Sejak tahun 1992 IMF meminjamkan dana lebih dari 20 miliar US\$ kepada pemerintahan Rusia dibawah kepemimpinan Yeltsin untuk membantu dan memperbaiki ekonomi yang mulai runtuh. Pada tahun 1999 *The Economist* mengomentari pencucian uang oleh orang Rusia terhadap dana IMF dengan mengatakan bahwa skandal tersebut membuktikan orang-orang Rusia adalah pencuri kelas dunia yang terkemuka (*the world’s leading kleptocracy*). Hasil organisasi kejahatan Rusia tersebut di atas disamping dicuci oleh bank-bank di Rusia antara lain juga dicuci oleh *the Bank of New York*. Menurut *US Congressional Research Service Report* antara bulan Oktober 1998 dan bulan Maret 1999 *Bank of New York* telah mencuci dana sekitar 4,2 miliar US \$ melalui rekening pengusaha Rusia yang memperoleh dari dana yang tidak legal dari Rusia.. Hughes Jane E & MacDonald Scott B, *Op. Cit.*, hal.323-324. Pada tanggal 11 Oktober 2002, FATF telah mengeluarkan Rusia dari daftar NCCT. Masalah pencucian uang di Rusia yang cukup ruwet tersebut menyebabkan FATF menempatkan negara tersebut dalam *black list internasional (Non Cooperatives Countries and Territories/NCCT)*.

¹¹⁴Dalam hal ini, *Basel Committee on Banking Supervision* menyatakan, bahwa “*Supervisors around the world are increasingly recognising the importance of ensuring that their banks have adequate controls and procedures in place so that they know the customers with whom they are dealing. Adequate due diligence on new and existing customers is a key part of this controls. Without this due diligence, banks can become subject to reputational, operational, legal and concentration risks, which can result in significant financial cost*”. Bank for International Settlements, (2001).

2. *Operational risk*. Munculnya risiko operasional oleh karena adanya kelemahan-kelemahan pada program-program yang dilaksanakan oleh bank, tidak efektifnya prosedur pengawasan, dan juga tidak dilaksanakannya *due diligence*. Menurut persepsi masyarakat, bahwa suatu bank yang tidak mampu mengelola risiko operasional secara efektif akan berdampak buruk terhadap bisnis bank itu sendiri.
3. *Legal risk*. Bank dapat dijadikan sasaran gugatan oleh nasabahnya apabila bank tidak menerapkan KYC standar yang diwajibkan, atau karena bank tidak melaksanakan *due diligence* terhadap identitas nasabahnya. Karena itu bank dapat dijatuhi denda, harus bertanggung jawab secara pidana, dan dikenai berbagai sanksi yang dijatuhkan oleh pengawas perbankan. Lebih jauh, terlibatnya bank dalam perkara di pengadilan dapat menimbulkan implikasi biaya yang jauh lebih tinggi terhadap bisnis yang dikelola bank jika dibandingkan dengan sekedar biaya perkara yang harus dikeluarkannya. Untuk mengantisipasi terjadinya *legal risk*, maka bank harus menerapkan KYC dan *due diligence* dalam mengidentifikasi nasabah serta harus dapat memahami bisnis mereka sendiri dengan cermat.
4. *Concentration risk*. Sisi asset dari necara bank adalah salah satu aspek penting, yang senantiasa menjadi pusat perhatian pengawas perbankan. Oleh sebab itu pengawas bank tidak hanya mengharuskan bank memiliki sistem informasi yang baik untuk dapat mengetahui konsentrasi-konsentrasi kredit, akan tetapi juga untuk dapat menentukan batas pemberian kredit yang dapat diberikan kepada nasabah individual atau kepada kelompok usaha yang terkait dengan nasabah debitur. Di sisi lain, *liabilities* dari necara suatu bank yang terkait erat dengan *funding risk*, juga berpotensi membahayakan likuiditas bank ketika nasabah penyimpan dana-dana yang besar menarik simpanannya secara dini dan tiba-tiba dari bank. Karena itu, dengan memiliki sistem informasi yang baik maka bank dapat mengetahui secara cermat siapa nasabahnya dan apa hubungannya dengan nasabah lain, sehingga memungkinkan bank untuk dapat mengukur *concentration risk*-nya.

Menurut *Basel Committee* dan *Offshore Group Banking Supervisors* bahwa pelaksanaan KYC standar secara efektif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari *risk management* dan *intern control systems* dari bank-bank di seluruh dunia. Dalam hal ini, pengawas bank di setiap negara bertanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap bank di negara masing-masing memiliki standar minimum dan kontrol intern sehingga memungkinkan setiap bank mampu mengetahui siapa sesungguhnya nasabahnya nasabahnya mereka.¹¹⁵

¹¹⁵Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 231-232. Sehubungan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh *Basle Committee* tersebut, 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 Nomor: 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 pencucian uang. Selanjutnya dalam rangka identifikasi nasabah dan pelaporan transaksi keuangan mencurigakan, telah dikeluarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 3/10/PBI/ 2001 jo Peraturan Bank Indonesia Nomor: 3/23/PBI/2001 tentang Prinsip Mengenal Nasabah atau *Know Your Customer*. Bank Indonesia juga mengeluarkan banyak peraturan lain yaitu Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/271A/KEP/DIR tentang Perubahan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/191A/KEP/DIR tentang Pengeluaran atau Pemasukan Mata Uang Rupiah Dari Atau Ke Dalam Wilayah Republik Indonesia PBI No.2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum PBI No.1/6/PBI/1999 tentang Penugasan Direktur Kepatuhan (*Compliance Director*) dan Penerapan Standar Pelaksanaan Fungsi Audit Intern Bank Umum PBI No.1/9/PBI/1999 tentang Pemantauan Kegiatan Lalu Lintas Devisa Bank dan Lembaga Keuangan Non Bank beserta peraturan pelaksanaannya SE No.1/9/DSM tentang Pelaporan Kegiatan Lalu Lintas Devisa oleh Bank Surat Edaran Bank Indonesia No.2/10/DASP tentang Tata Usaha Penarikan Cek/Bilyet Giro Kosong PBI No.3/3/PBI/2001 tentang Pembatasan Transaksi Rupiah dan Pemberian Kredit Valas oleh Bank Peraturan Bank Indonesia No. 2/23/PBI/2000 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*). Peraturan Bank Indonesia Nomor: 5/23/PBI/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Principles*) Bagi Bank Perkreditan Rakyat; Peraturan Bank Indonesia Nomor: 6/1/PBI/2004 Tentang Pedagang Valuta Asing; Peraturan Bank Indonesia Nomor:

Lembaga internasional lain yang turut serta berpartisipasi aktif dalam rangka pencegahan dan pemberantasan praktek pencucian uang adalah IAIS dan IOSCO. Asosiasi Pengawas Asuransi Internasional (IAIS) yang dibentuk pada tahun 1995 terdiri dari para pengawas asuransi lebih dari 100 negara dan pemerintahan dengan tujuan: (1) meningkatkan kerjasama di antara para pembuat kebijakan dan peraturan di bidang perasuransian; (2) menetapkan standar internasional dalam hal pengawasan di bidang asuransi; (3) menyediakan pelatihan bagi para anggota; dan (4) melakukan koordinasi dengan para pembuat kebijakan dan peraturan sektor keuangan serta lembaga-lembaga keuangan internasional lainnya. Adapun petunjuk dan arahan yang diberikan dalam konteks pemberantasan praktek pencucian uang meliputi 4 (empat) prinsip yang harus diperhatikan oleh anggotanya. *Pertama*, patuh terhadap undang-undang anti pencucian uang yang berlaku. *Kedua*, memiliki prosedur tentang KYC standar. *Ketiga*, melakukan kerjasama dengan otoritas penegak hukum lainnya. Dan *keempat*, memiliki kebijakan internal tentang anti pencucian uang, prosedur dan program pelatihan bagi karyawan. Baik tujuan pembentukan IAIS maupun empat prinsip yang harus diperhatikan oleh para anggotanya tersebut boleh dikatakan sejalan dengan prinsip-prinsip yang dianut oleh *Basel Committee*, dan tetap berlandaskan rekomendasi FATF.¹¹⁶

Sementara itu, pendirian IOSCO memiliki tiga tujuan utama dalam hal pengaturan di bidang sekuritas, yaitu: (i) memberi perlindungan kepada para investor; (ii) menjamin bahwa pasar berlangsung secara jujur (*fair*) dan menerapkan prinsip-prinsip keterbukaan untuk mengantisipasi praktik *insider trading*; dan (iii) mengurangi risiko sistematis yang dapat muncul sewaktu-waktu.¹¹⁷ Dalam hal ini, pengaturan di bidang sekuritas sangat diperlukan mengingat uang haram hasil-hasil kejahatan dapat dicuci melalui mekanisme pasar modal. Dengan kata lain pasar modal dapat dijadikan sebagai sarana pencucian uang, yang tidak kalah rawan jika dibandingkan dengan industri perbankan.¹¹⁸ Terlebih-lagi pada masa sekarang banyak bank yang telah menjadi perusahaan terbuka dan beroperasi di pasar modal, sehingga keduanya memiliki hubungan yang sangat erat dan tidak terpisahkan dalam sistem keuangan dan ekonomi.¹¹⁹

Dalam upaya pencegahan dan pemberantasan praktek pencucian uang, sejalan dengan yang telah digariskan oleh berbagai otoritas dan organisasi internasional baik yang bersifat mengikat maupun berupa petunjuk dan arahan, maka IOSCO memandang perlu untuk memperhatikan hal-hal penting sebagai berikut¹²⁰:

11/28/PBI/2009 Tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum. Regulator lain yang telah mengeluarkan ketentuan serupa antara lain: Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor: KEP-02/PM/2003 Tentang Prinsip Mengenal Nasabah; Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 45/KMK.06/2003 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah Bagi Lembaga Keuangan Non Bank; Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 624/PMK.04/2004 Tentang Perubahan Ketujuh Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 101/KMK.05/1997 Tentang Pemberitahuan Pabean; Keputusan Direktur Jenderal Lembaga Keuangan Nomor: Kep-2833/LK/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah pada Lembaga Keuangan Non Bank; Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor – 01/BC/2005 Tentang Tata Laksana Pengeluaran dan Pemasukan Uang Tunai.

¹¹⁶Rijanto Sastroatmodjo, *Op.Cit.*, hal. 126-127.

¹¹⁷*Ibid.*

¹¹⁸Lihat Ivan Yustivanda, *Tindak Pidana Pencucian Uang Di Pasar Modal*, (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2010).

¹¹⁹Lihat Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2007), hal. 21-24.

¹²⁰*Ibid*, hal. 127-129.

1. Informasi-informasi penting mengenai identifikasi nasabah yang telah dicatat dan dikumpulkan oleh lembaga keuangan yang telah melakukan supervisi harus disampaikan kepada anggota dan otoritas terkait.
2. Meningkatkan upaya dan mengusahakan agar lembaga-lembaga sekuritas memelihara catatan dengan menyiapkan perangkat yang diperlukan untuk menampung dan membentuk struktur transaksi pasar sekuritas, baik di masa sekarang maupun di masa mendatang.
3. Secara bersama-sama dengan para pembuat kebijakan atau peraturan di negara masing-masing untuk menetapkan atau memutuskan bahwa perlunya melakukan identifikasi dan pelaporan terhadap nasabah yang dicurigai terlibat dalam kegiatan pencucian uang dan kegiatan-kegiatan terkait lainnya.
4. Perlunya prosedur pencegahan tindak kriminal dalam bisnis sekuritas dan *future trading*, mengingat bisnis sekuritas dan *future trading* umumnya melakukan kerjasama dengan mitra usahanya di luar negeri maka berbagai informasi mengenai masalah ini sangat dibutuhkan.
5. Berbagai perangkat juga diperlukan untuk memastikan tersedianya informasi mengenai bisnis sekuritas dan *future trading*, sehingga prosedur yang telah ditetapkan untuk mencegah dan mendeteksi kegiatan pencucian uang dalam bisnis sekuritas dan *future trading* selalu dapat dipantau.
6. Penggunaan dana tunai atau yang senilai dalam transaksi bisnis sekuritas dan *future trading*, termasuk kelengkapan data atau dokumen yang diperlukan, dan kemampuan aparat untuk melakukan penelitian terhadap transaksi tersebut.
7. Perangkat atau cara yang dipandang paling tepat dalam rangka memerangi pencucian uang adalah dengan memberikan kewenangan kepada otoritas masing-masing negara untuk melakukan pertukaran informasi dengan pihak-pihak terkait, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Upaya internasional lainnya yang cukup monumental diprakarsai oleh sejumlah negara maju pada tahun 1989, yaitu pada saat negara-negara yang tergabung dalam *G-7 Countries*¹²¹ menyepakati dibentuknya *the Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), sebagai suatu “gugus tugas” dengan tugas pokok menyusun rekomendasi internasional untuk memerangi praktek pencucian uang.¹²² 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.¹²³ Dalam pelaksanaan tugas-

¹²¹*G-7 Countries* yang terdiri dari negara Amerika Serikat, Jerman, Italia, Jepang, Perancis, Inggris, dan Kanada mendirikan dan membentuk FATF pada tahun 1989 ketika berlangsungnya konferensi puncak ekonomi di Paris. Dapat ditambahkan bahwa secara regional terdapat pula badan-badan internasional yang memiliki fungsi serupa dengan FATF antara lain: *Eastern and Southern Anti Money Laundering Group* (ESAAMIL. G) yang dibentuk pada tahun 1999 di Araba, Tanzania, Afrika; *Inter Governmental Action Group against Money Laundering* (GIABA) yang dibentuk pada tahun 1999 di Dakar, Senegal; *Asia/Pacific on Money Laundering* (APG) yang dibentuk pada tahun 1999; *Council of Europe MONEYVAL Committe* yang dibentuk pada tahun 1997; dan *Financial Action Task Force on Money Laundering in South America* (GAFISUD) yang dibentuk pada tahun 2001. Rijanto Sastroatmodjo, *Op.Cit.*, hal. 191-198.

¹²²Pada tahun 2001, pasca tragedi WTC, FATF memperluas misinya dalam upaya memerangi pendanaan terorisme.

¹²³Anggota FATF yaitu Argentina, Australia, Austria, Belgia, Brazil, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hong Kong-China, Islandia, Irlandia, Italia, Jepang, Luksemburg, Meksiko, Belanda, Selandia Baru,

tugasnya, FATF melakukan kerjasama dengan beberapa badan dan organisasi internasional antara lain dengan ADB (*Asian Development Bank*), IMF (*International Monetary Fund*), Interpol, IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*), 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.

Pada tahun 1990, untuk pertama kalinya FATF mengeluarkan empat puluh rekomendasi (*Forty Recommendations FATF*)¹²⁴ sebagai suatu kerangka yang komprehensif untuk memerangi praktek pencucian uang. Kemudian sebagai reaksi atas tragedi WTC atau yang dikenal dengan peristiwa 11 September 2001¹²⁵, pada bulan Desember 2001 FATF mengeluarkan delapan rekomendasi khusus (*8 Special Recommendations*) untuk memerangi pendanaan terorisme (*counter terrorist financing*). Kedelapan rekomendasi khusus tersebut menetapkan prinsip-prinsip pokok dalam penyusunan kebijakan implemenasinya oleh setiap negara. Namun demikian, FATF memberikan keleluasaan kepada setiap negara dalam penerapannya dengan melihat kondisi dan sistem hukum yang berlaku di setiap negara. Meskipun *40+8 recommendations* FATF ini bukan merupakan produk hukum yang mengikat, namun rekomendasi ini dikenal dan diakui secara luas oleh masyarakat dan organisasi internasional sebagai suatu standar internasional untuk memerangi kejahatan pencucian uang dan pendanaan terorisme. FATF menegaskan bahwa, *40+8 recommendations* bukanlah merupakan himbauan yang sifatnya *optional* bagi setiap negara, namun merupakan mandat atau kewajiban bagi setiap negara apabila ingin dipandang sebagai negara yang telah memenuhi standar internasional, dalam hal pemberantasan kejahatan pencucian uang dan pendanaan terorisme, oleh masyarakat dunia.¹²⁶

Norwegia, Portugal, Singapura, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki, Inggris, Amerika, European Commission dan Gulf Cooperation Council.

¹²⁴Sikap atau *statement* dari *Basel Committee* mengenai penerapan KYC standar telah dipertegas oleh FATF dengan mencantumkannya dalam *Forty Recommendations*. Pada rekomendasi No. 10, FATF menentukan agar penyedia jasa keuangan (PJK) tidak menerima rekening yang anonim, atau rekening yang secara jelas nama pemegang rekeningnya adalah fiktif. Karena itu PJK harus mengetahui dan mencatat identitas nasabahnya. Apabila nasabahnya adalah badan hukum, maka PJK harus melakukan verifikasi terhadap eksistensi badan hukum itu, sedangkan pembukaan rekening bank yang tidak dilakukan oleh orangnya sendiri melainkan oleh kuasanya, PJK harus mengetahui siapa orang yang memberi kuasa kepada pembuka rekening tersebut. Dalam Rekomendasi No. 11, FATF mengharuskan PJK harus mengetahui dengan jelas siapa *beneficiary owner* dari transaksi keuangan yang dilakukan, dan Rekomendasi No. 12 mewajibkan PJK menyimpan catatan transaksi keuangan yang dilakukannya sekurang-kurangnya selama 5 (lima) tahun sebagai alat bukti dalam penuntutan apabila kelak diperlukan oleh pengadilan. Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.*, hal. 232-235.

¹²⁵Peter Lilley mengemukakan bahwa malapetaka mengerikan yang terjadi di Amerika Serikat yaitu peristiwa 11 Nopember 2001 telah membuat dunia berubah. Segera setelah peristiwa mengenaskan itu terjadi, perhatian media terfokus kepada topik "keuangan terorisme" yang sedang hangat dibicarakan banyak orang. Mulai saat itu perang terhadap terorisme dikumandangkan dan pemberantasan dilakukan dengan cara melumpuhkan pendanaannya, dan sejalan dengan itu banyak negara meninjau kembali atau memperkuat rezim anti pencucian uangnya. Peter Lilley, *Transaksi Kotor*, edisi kedua, (Yogyakarta: Arti Bumi Intaran, 2005), hal. 2.

¹²⁶Secara teoritis dapat dikatakan bahwa setiap negara berdaulat dan setara dengan negara lain. Namun dalam kenyataannya, seiring dengan perkembangan teknologi-informasi yang sedemikian pesat, sehingga tidak satu negara pun di dunia ini yang benar-benar independen, bahkan negara yang paling berkuasa sekalipun tidak sepenuhnya berdaulat. Di satu sisi realitas telah memandulkan pelaksanaan konsep kedaulatan, dan di sisi lain realitas telah meningkatkan keinginan untuk melakukan kerjasama internasional dalam penyelesaian masalah-masalah

Keempat puluh Rekomendasi FATF secara garis besar mencakup: (i) kerangka umum rekomendasi; (ii) peran sistem hukum nasional, sistem hukum pidana dan penegakan hukum; (iii) peran sistem keuangan dalam memberantas tindak pidana pencucian uang; dan (iv) kerjasama internasional. Adapun materi yang termuat dalam rekomendasi FATF meliputi: (i) ruang lingkup tindak pidana pencucian uang; (ii) langkah-langkah pendahuluan dan penyitaan; (iii) peraturan identifikasi dan penyimpanan catatan nasabah; (iv) prinsip kehati-hatian oleh lembaga keuangan; (v) langkah-langkah untuk mengatasi masalah yang dihadapi negara yang tidak memiliki langkah anti pencucian uang atau langkah-langkah anti pencucian uang yang tidak memadai; (vi) langkah-langkah lain untuk menghindari pencucian uang; (vii) implementasi dan peran otoritas dan instansi administratif lainnya; (viii) kerjasama administratif, tukar menukar informasi umum dan tukar menukar informasi transaksi keuangan mencurigakan; (ix) kerjasama penyitaan, *mutual legal assistance* dan ekstradisi; dan (x) bentuk-bentuk kerjasama lainnya.

Sedangkan 8 *Special Recommendations* di bidang pendanaan terorisme, mencakup materi pengaturan: (i) ratifikasi dan pelaksanaan ketentuan PBB; (ii) kriminalisasi pendanaan, aksi dan organisasi terorisme; serta menjadikan terorisme sebagai kejahatan asal dari tindak pidana pencucian uang; (iii) pemblokiran dan penyitaan asset teroris; (iv) pelaporan transaksi keuangan mencurigakan yang berkaitan dengan terorisme; (v) kerjasama internasional; (vi) *alternative remittance systems*; (vii) *wire transfer*; (viii) organisasi non-profit. Dan pada tanggal 22 Oktober 2004, FATF kembali mengeluarkan satu rekomendasi khusus untuk jasa kurir uang tunai (*cash couriers*). Untuk selanjutnya, keseluruhan rekomendasi FATF tersebut dikenal dengan *40+9 Recommendations*.

Untuk mengamankan operasional perbankan, FATF telah mengidentifikasi beberapa risiko yang akan dihadapi bank dan penyedia jasa keuangan lainnya dalam kaitannya dengan praktek pencucian uang.¹²⁷ Risiko-risiko dimaksud sebagai berikut:

1. *Politically Exposed Persons* (PEPs). Pengertian PEPs menurut *Basle Committee on Banking Supervision* adalah “orang-orang terkemuka yang dipercaya untuk memegang fungsi publik termasuk pimpinan negara atau pemerintahan, politikus senior, pejabat tinggi, pejabat pengadilan atau militer, pejabat eksekutif dari badan usaha milik negara dan pimpinan partai”. Orang-orang ini terutama jika datang dari negara dengan masalah korupsi yang cukup serius dapat menyalahgunakan fungsinya untuk keuntungannya pribadi melalui penggelapan, penerimaan suap dan kegiatan kriminal lainnya. Hasil kejahatan yang diterima oleh PEPs atau kerabatnya pada umumnya dipindahkan ke negara lain untuk dicuci, disembunyikan dan dilindungi. Hal tersebut dapat terlaksana dengan bantuan pelayanan jasa oleh *private banking* yang memungkinkan pembukaan rekening atas nama orang/pihak lain berupa individu, usaha komersial, *trust*, perusahaan intermediasi atau perusahaan investasi.

perekonomian, lingkungan hidup dan terorisme. Malcon N. Shaw, *Internasional Law*, 4th edition, (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997), hal. 99. Ada dua doktrin atau ajaran dalam hal penerapan hukum internasional ke wilayah suatu negara. *Pertama*, doktrin transformasi, yang mengajarkan bahwa untuk melaksanakan hukum internasional diperlukan suatu landasan konstitusional seperti persetujuan parlemen. *Kedua*, doktrin inkorporasi, yang mengajarkan bahwa hukum internasional secara otomatis adalah bagian dari hukum nasional sehingga dalam penerapannya tidak diperlukan prosedur ratifikasi. Namun dalam praktiknya kedua doktrin tersebut dilaksanakan secara berbeda. Apabila hukum internasional yang akan dilaksanakan tersebut berbentuk perjanjian internasional, maka hampir semua negara menerapkannya dengan menggunakan doktrin transformasi. Sedangkan apabila bentuknya adalah kebiasaan internasional (*customary international law*) biasanya diterapkan dengan menggunakan doktrin inkorporasi seperti Inggris dan Amerika Serikat. Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), hal. 57-58.

¹²⁷FATF Secretariat, *The Review of The Forty Recommendations FATF on Money Laundering*, 15 April 2002, hal.14-25

Dalam menerima dan menangani dana yang bersumber dari korupsi, bank dan penyedia jasa keuangan lainnya harus menyadari implikasi yang mungkin timbul, antara lain: rusaknya reputasi lembaga tersebut; tuntutan pengembalian dari pemerintahnya atau dari individu; tindakan dari otoritas yang berwenang, misalnya kejaksaan, untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diajukannya tuduhan melakukan kejahatan pencucian uang. Kasus PEPs yang cukup populer dalam masyarakat internasional misalnya kasus mantan Presiden Marcos dari Phillipina.¹²⁸ Di samping kasus Marcos, kasus PEP's lain yang juga terkenal adalah kasus *The Salinas Account* di Citibank (Mexico, New York, Cayman Islands, dan lain-lain) yang terkait dengan Carlos Salinas mantan Presiden Mexico yang masa pemerintahannya berakhir pada tahun 1994.¹²⁹ Oleh karena itu, di satu pihak ada yang berpendapat bahwa pedoman khusus untuk menangani PEPs tidak perlu ditetapkan sepanjang dalam penerimaan nasabah diperoleh informasi yang lengkap tentang sumber dana, kegiatan usaha dan aktifitas nasabah yang sah, namun apabila diduga ada korupsi atau penyalahgunaan dana masyarakat maka harus segera dilaporkan kepada otoritas yang berwenang. Di lain pihak, ada yang berpendapat bahwa persyaratan PEPs harus dibedakan apabila dibandingkan dengan kategori dan syarat nasabah lain pada umumnya.¹³⁰

2. *Correspondent Banking*.¹³¹ Hubungan penyediaan jasa perbankan antara satu bank (*correspondent bank*) dengan bank lain (*respondent bank*) dinamakan *correspondent banking*. Dengan membuat *multiple correspondent relationships world-wide*, bank-bank dapat menjalankan transaksi keuangan internasional untuk mereka sendiri dan nasabahnya dalam suatu yurisdiksi dimana mereka tidak mempunyai kantor cabang. *Correspondent banking* berada di antara sistem pembayaran internasional yang memungkinkan bank di seluruh dunia melakukan pembayaran kepada dan melalui satu bank kepada bank lain. Efektifitas sistem pembayaran internasional tergantung pada tiga sifat utama yaitu kecepatan, akurasi dan keterjangkauan secara geografis, akan tetapi sifat-sifat tersebut justru sebaliknya memudahkan terjadinya praktek pencucian uang. Kecepatan transaksi menyebabkan tidak dimungkinkannya untuk meng-identifikasi dan menahan pembayaran kecuali kedua-duanya baik pengirim maupun penerima dana telah diidentifikasi oleh *handling bank* dan diidentifikasi secara jelas pada *transmittal information*. Sekali kejahatan dana masuk ke dalam sistem pembayaran, sebenarnya sudah sulit bahkan tidak mungkin untuk mengidentifikasi dana tersebut karena kecepatan

¹²⁸Dalam kasus mantan Presiden Marcos, pada masa pemerintahan Corry Aquino yang bersangkutan telah diputus bersalah (korupsi) oleh Mahkamah Agung Filipina, selanjutnya dana hasil korupsi tersebut dikembalikan oleh pemerintah Swiss kepada pemerintah Filipina

¹²⁹Hughes Jane E & MacDonald Scott B, *Op.Cit.*, hal.334-347

¹³⁰Sebagai informasi PBI No.3/10/PBI/2001 tentang Pedoman Prinsip Pengenalannya Nasabah telah mewajibkan bank untuk menunjuk petugas khusus yang bertanggungjawab untuk menangani nasabah yang dianggap mempunyai risiko tinggi termasuk penyelenggara negara.

¹³¹Rute kedua dan istimewa yang digunakan bank-bank besar untuk mencuci ratusan miliar uang kotor adalah melalui *bank corresponden* (CB). CB adalah penyediaan layanan perbankan melalui satu bank ke bank lain. Layanan perbankan seperti ini merupakan sektor yang sangat menguntungkan dan signifikan dari perbankan besar. CB memungkinkan bank asing untuk melakukan bisnis dan menyediakan layanan bagi para pelanggan mereka - termasuk pengedar narkoba dan lain-lain yang terlibat dalam kegiatan kriminal - di yurisdiksi seperti AS di mana bank tidak memiliki kehadiran fisik. Sebuah bank yang berlisensi di negara asing dan tidak memiliki kantor di Amerika tertarik untuk menarik pelanggan dan mempertahankan klien kaya terpidana pencucian uang di AS. Daripada membuka diri dengan kontrol AS dan menimbulkan biaya tinggi berusaha di AS, bank akan membuka rekening koresponden dengan bank US yang ada. Dengan membangun hubungan seperti itu, bank asing (disebut responden) dan melalui itu, pelanggan pidananya, menerima banyak atau semua layanan yang ditawarkan oleh bank-bank besar AS, sebagaimana disebutkan wartawan. James Petras, "US Bank Money Laundering – Enormous", <http://www.rense.com/general28/money.htm>.

perpindahan dana dari satu bank ke bank lain. Dari sejumlah pedoman yang dikeluarkan oleh beberapa negara, beberapa persyaratan yang diperlukan untuk melawan risiko praktek pencucian uang yang dilakukan melalui hubungan bank koresponden dan bank responden adalah :

- a. Bank harus menolak untuk masuk ke dalam atau melanjutkan hubungan bank koresponden dengan responden yang tidak berada di suatu yurisdiksi tertentu (*shell bank*) dan bukan merupakan afiliasi dari kelompok keuangan yang terdaftar pada suatu yurisdiksi. Bank juga harus menolak membuka hubungan dengan responden institusi asing yang mengizinkan rekening mereka digunakan oleh *shell banks*.
 - b. Bank harus menolak untuk membuka hubungan koresponden kecuali koresponden dan responden mempunyai dokumen perjanjian yang menyetujui diterapkannya ketentuan anti pencucian uang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - c. Bank harus menolak membuka hubungan hukum dengan setiap responden kecuali telah puas dengan semua informasi yang telah mereka terima, dan dapat melakukan pemeriksaan secukupnya. Minimal bank dapat mengumpulkan data kepemilikan, manajemen, kegiatan usaha utama serta keberadaan dan lokasi dari bank responden.
3. *Electronic and other Non Face-to-Face Financial services*. Dalam hal ini, jasa bank yang bersifat elektronik dan jasa keuangan *non face-to-face financial services* cukup rawan terhadap kejahatan pencucian uang.
 4. *Deposits and withdrawals*. Pengambilan tunai, penyimpanan dan transfer dana melalui ATM dan *electronic of sale terminal* yang tidak memerlukan tatap muka antara nasabah dan bank juga sangat efektif untuk digunakan sebagai sarana pencucian uang.
 5. *Electronic money (purses and cards)*. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, *e-money* adalah sejumlah dana yang telah disimpan dalam medium elektronik dan diterima sebagai pembayaran oleh pihak ketiga. Risiko yang terjadi adalah kemungkinan pengiriman dana dari pihak ketiga yang tidak dikenal dan ditransfernya dana dari satu kartu ke kartu lainnya. Risiko terjadinya pencucian uang yang sama juga dapat terjadi pada “dompet elektronik” (*e-wallet*) yang penggunaannya semakin berkembang.

Sehubungan dengan itu, ketika bank hendak menyediakan jasa-jasanya diperlukan sejumlah tindakan untuk memastikan dan meyakinkan identitas nasabah misalnya satu kali tatap muka dengan nasabah. Di samping itu, sesuai dengan *25 Core Banking Supervision* hendaknya disediakan suatu pedoman tentang prosedur dan mekanisme baku yang dapat digunakan oleh bank untuk memeriksa identitas nasabah dan pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan jasa-jasa bank.

Salah satu *special body* FATF untuk kawasan Asia-Pasifik yaitu *Asia/Pacific Group (APG) on Money Laundering* yang saat ini memiliki anggota sebanyak 26 negara, serta 13 negara peninjau dan 16 organisasi peninjau. APG didirikan pada tahun 1997 dalam *the Fourth Asia/Pacific Money Laundering Symposium* yang diselenggarakan di Bangkok, Thailand, sebagai suatu badan regional anti-pencucian yang bersifat otonom. Setelah pendirian APG, kemudian pertemuan pertamanya diselenggarakan di Tokyo, Jepang, yang untuk selanjutnya pertemuan APG diselenggarakan setiap tahun. Tujuan pembentukan APG adalah untuk memastikan pengadopsian, pelaksanaan, dan ditegakkannya standar internasional di bidang anti-pencucian uang dan pendanaan terorisme sebagaimana telah

ditetapkan dalam *40+9 Recommendations* FATF. Dalam hal ini, upaya-upaya yang dilakukan APG antara lain: (i) membantu negara-negara dan wilayah-wilayah yang ada di kawasan Asia-Pasifik untuk membuat undang-undang yang berkaitan dengan hasil-hasil kejahatan (*proceeds of crime*); (ii) pemberian bantuan hukum timbal-balik (*mutual legal assistance*) dalam hal penyitaan (*confiscation*), perampasan (*forfeiture*), dan ekstradisi; (iii) memberikan arahan/petunjuk (*guidance*) dalam pembuatan sistem pelaporan dan investigasi mengenai transaksi-transaksi keuangan yang mencurigakan; dan (iv) membantu pendirian FIU.¹³²

Sejalan dengan tujuan dari pembentukannya, APG ini memiliki sejumlah fungsi termasuk: (i) menilai anggota APG sesuai dengan standar anti pencucian uang dan pendanaan terorisme melalui evaluasi bersama; (ii) mengkoordinasikan bantuan teknis dan pelatihan dengan lembaga donor dan anggota APG dan pengamat untuk meningkatkan kepatuhan terhadap anti pencucian uang dan pendanaan terorisme; (iii) bekerjasama dengan rezim anti pencucian uang internasional dan jaringan pendanaan terorisme; (iv) melakukan penelitian tentang metode, tren, risiko dan kerentanan di bidang pencucian uang dan pendanaan terorisme; (v) sebagai anggota aktif FATF berkontribusi dalam pengembangan kebijakan anti pencucian uang dan pendanaan terorisme internasional.¹³³

Elemen penting lain yang memiliki peran strategis dalam rezim anti pencucian uang baik secara nasional maupun internasional adalah *Financial Intelligence Unit* (FIU), yang ada hampir di setiap negara sebagai *focal point* dalam upaya pencegahan dan pemberantasan praktek pencucian uang dan pendanaan teroris. FIU yang ada di seluruh dunia bergabung dalam satu forum bersama yaitu Egmont Group yang didirikan pada tahun 1995 di Brussel. Hingga saat ini anggota Egmont Group sebanyak 121 FIU, yang secara teratur mengadakan pertemuan untuk menemukan cara-cara kerjasama yang tepat di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme. Egmont Group adalah sebuah jaringan internasional yang dirancang untuk meningkatkan interaksi di antara FIUs di bidang komunikasi, berbagi informasi, dan koordinasi pelatihan. Tujuan dari Egmont Group adalah untuk menyediakan sebuah forum untuk FIUs di seluruh dunia untuk meningkatkan dukungan kepada pemerintah masing-masing dalam memerangi pencucian uang, pembiayaan teroris dan kejahatan keuangan lainnya. Dukungan ini meliputi perluasan dan sistematisasi pertukaran informasi intelijen keuangan, meningkatkan keahlian dan kemampuan personil, dan mendorong komunikasi yang lebih baik dan lebih aman antara sesama FIUs melalui penerapan teknologi. Sistem internet Grup Egmont yaitu *Egmont Secure Web* cukup aman, sehingga memungkinkan anggota untuk berkomunikasi dengan satu sama lain melalui *e-mail*, meminta dan berbagi informasi tentang tipologi kasus-kasus, alat analisis dan perkembangan teknologi.¹³⁴

¹³²APG, "History and Background", http://www.apgml.org/content/history_and_background.jsp.

¹³³Dapat ditambahkan bahwa APG untuk pertama kali melakukan *mutual evaluation* (ME) pada tahun 2000 terhadap Vanuatu. Pada tahun 2001, APG telah menyelesaikan ME terhadap Chinese Taipei, Labuan International Offshore Financial Centre (Malaysia), Macau (China), dan Samoa. Sedangkan pada tahun 2002, APG juga telah menyelesaikan ME terhadap Cooks Island, Fiji, Thailand, dan Indonesia. Setelah terjadinya tragedi WTC 11 Nopember 2001 di Amerika Serikat, APG telah memperluas ruang lingkungannya termasuk pemberantasan pendanaan terorisme. *Ibid*.

¹³⁴Lihat <http://www.egmontgroup.org/about>. Lembaga sejenis FIU di Indonesia adalah Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang memiliki peran penting dan strategis dalam rezim anti pencucian uang di Indonesia, yaitu sebagai *national focal point* dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Rezim anti pencucian uang di Indonesia melibatkan banyak instansi pemerintah dan lembaga negara seperti Presiden, DPR, Bank Indonesia, PPATK, Pihak Pelapor, Komite Koordinasi TPPU, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, KPK, BNN, Bapepam-LK, Ditjen Bea dan Cukai, Ditjen Pajak, dan publik. PPATK didirikan berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18 Ayat

Berdasarkan struktur organisasi dan tanggungjawabnya, secara umum FIU dapat dikelompokkan ke dalam empat model: (1) *Police Model*, yang biasanya diletakkan dibawah institusi kepolisian seperti NCIS (United Kingdom), OFIS (Slovakia, dan STRO (Singapura); (2) *Judicial Model*, yang berada dibawah institusi Kejaksaan Agung seperti FIU negara Islandia dan Fortugal; (3) “Model Gabungan”, seperti FIU negara Norwegia dan Denmark; dan (4) *Administrative Model*, dengan berbagai variasi. FIU sebagai lembaga independen di bawah pemerintah seperti AUSTRAC (Australia), FINTRAC (Canana), FINCEN (Amerika Serikat), sedangkan yang dibawah Bank Sentral seperti di Malaysia, atau yang dibawah *Financial Service Authority* seperti FIU Jepang.¹³⁵

Secara garis besar tugas pokok FIU berdasarkan identifikasi yang dilakukan oleh Egmont Group adalah: (i) menerima laporan transaksi keuangan mencurigakan dan transaksi keuangan tuna dari pihak pelapor; (ii) melakukan kerja analisis atas laporan-laporan yang diterima, yang dalam hal ini FIU mengeluarkan pedoman untuk mengidentifikasi trasaksi keuangan yang wajib dilaporkan pihak pelapor; dan (iii) meneruskan hasil kerja analisis kepada pihak yang berwenang untuk ditindaklanjuti. Untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai FIU setidaknya memiliki kewenangan: (i) memperoleh dokumen dan informasi tambahan untuk mendukung kerja analisis yang dilakukan; (ii) memiliki akses yang memadai terhadap setiap orang atau lembaga yang menyediakan informasi keuangan, penyelenggara administrasi yang terkait dengan transaksi keuangan dan aparat penegak hukum; (iii) menetapkan sanksi terhadap pihak pelapor yang tidak memathui kewajiban pelaporan; (iv) menyampaikan informasi intelijen di bidang keuangan kepada lembaga yang berwenang di dalam negeri untuk kepentingan penegakan hukum; (v) melakukan pertukaran informasi dengan lembaga sejenis di luar negeri; (vii) menjamin pertukaran informasi tersebut sejalan dengan hukum nasional dan prinsip-prinsip internasional mengenai *data rivacy* dan *data protection*.¹³⁶

Dalam melaksanakan tugas setiap FIU umumnya menggunakan pendekatan *follow the money* (“mengikuti aliran uang”)¹³⁷, yaitu dengan menganalisis laporan transaksi keuangan

(1) yang berbunyi: “Dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, dengan Undang-Undang ini dibentuk PPATK”. Pada dua ayat berikutnya disebutkan bahwa PPATK adalah lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, yang dipertanggungjawabkan kepada Presiden. Untuk mewujudkan rezim anti pencucian uang Indonesia yang semakin efektif dan kuat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan praktek pencucian uang, Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah membuat dan mensahkan undang-undang anti pencucian uang yang baru yaitu Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU).

¹³⁵FIU adalah “A central national agency responsible for receiving (and as permitted, requesting) analysing and disseminating to the competent authorities, disclosure of financial information; concerning suspected proceeds of crime, or required by national legislation or regulation in order to counter money laundering”. <http://www.egmont.org>. Lihat juga Paul Gleason & Glenn Gottselig (ed), *Financial Intelligence Units: An Overview*, (Washington D.C.: IMF/The World Bank Group, 2004), hal. 4-18.

¹³⁶Lihat <http://www.egmontgroup.org/about>.

¹³⁷*Ibid*, dan lihat juga ADB, *Manual dan Countering Money Laundering and the Financing Terrorism*, (March 2003), hal. 485-489. Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang PPATK, berdasarkan Keputusan Kepala PPATK dikeluarkan pedoman pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan pendanaan teroris di Indonesia: (i) Keputusan Kepala PPATK Nomor: 2/1/KEP.PPATK/2003 Tentang Pedoman Umum Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Bagi Penyedia Jasa Keuangan; (ii) Keputusan Kepala PPATK Nomor: 2/4/KEP.PPATK/2003 Tentang Pedoman Identifikasi Treansaksi Keuangan Mencurigakan Bagi Penyedia Jasa Keuangan; (iii) Keputusan Kepala PPATK Nomor: 2/5/KEP.PPATK/2003 Tentang Pedoman Identifikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan Bagi Pedagang Valuta Asing dan Usaha Jasa Pengiriman Uang; (iv) Keputusan Kepala PPATK Nomor: 2/6/KEP.PPATK/2003 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan Bagi Penyedia Jasa Keuangan; (v) Keputusan Kepala PPATK Nomor: 2/7/KEP.PPATK/2003 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan Bagi Pedagang Valuta Asing dan Usaha Jasa Pengiriman Uang; (vi) Keputusan Kepala PPATK Nomor: 3/1/KEP.PPATK/2004 Tentang Pedoman Laporan Transaksi Keuangan Tunai dan Tata Cara Pelaporannya Bagi Penyedia Jasa Keuangan; dan (vii) Keputusan Kepala

yang diterimanya dari pihak pelapor (*reporting parties*).¹³⁸ Hasil analisis FIU tersebut¹³⁹ kemudian dilaporkan kepada penegak hukum untuk ditindaklanjuti mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan hingga perampasan asset-asset hasil tindak pidananya. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa pendekatan rezim anti pencucian uang yaitu *follow the money* pertama sekali diperkenalkan oleh PPB melalui *Vienna Convention* (1988). Pendekatan rezim anti pencucian uang ini kemudian dikembangkan dengan lingkup yang lebih luas dan rinci lagi dalam *40 + 9 Recommendations* FATF yang dikeluarkan pada tahun 2004 untuk digunakan oleh negara-negara di dunia sebagai standar internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme. Sebagai lembaga intelijen yang mengelola informasi di bidang keuangan, setiap FIU wajib melakukan pengelolaan data statistik mencakup: (i) laporan transaksi keuangan mencurigakan yang diterima, dianalisis dan yang diserahkan kepada penegak hukum; (ii) penanganan kasus tindak pidana pencucian uang pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan; (iii) permintaan informasi dari lembaga terkait di dalam negeri dan luar negeri; (iv) keterangan yang dibuat oleh FIU (atau pihak berwenang lainnya) kepada pihak berwenang di dalam negeri dan luar negeri; dan (v) transaksi keuangan dalam jumlah besar.¹⁴⁰

Pendekatan rezim anti pencucian uang (*follow the money*) tidak terlepas dari paradigma yang berkembang dalam rezim anti pencucian uang itu sendiri, yang memandang bahwa hasil-hasil kejahatan (*proceeds of crime*) adalah "*lifeblood of the crime*". Artinya, hasil-hasil kejahatan merupakan "aliran darah" yang menghidupi tindak kejahatan itu sendiri, yang sekaligus juga merupakan titik terlemah dari mata rantai kejahatan. Upaya memotong mata rantai kejahatan ini pada titik terlemahnya, yaitu merampas hasil-hasil kejahatan, selain lebih mudah dilakukan juga akan dapat menghilangkan motivasi pelakunya untuk mengulangi kembali tindak kejahatan.¹⁴¹

PPATK Nomor: 13/1.02/PPATK/02/08 Tentang Pedoman Identifikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan Terkait Pendanaan Terorisme Bagi Penyedia Jasa Keuangan.

¹³⁸Pasal 17 Ayat (1) UU TPPU menetapkan bahwa Pihak Pelapor adalah: (a) *penyedia jasa keuangan* (bank, perusahaan pembiayaan, perusahaan asuransi dan pialang asuransi, dana pensiun lembaga keuangan, perusahaan efek, manajer investasi, kustodian, wali amanat, perposan, pedagang valuta asing, penyelenggara alat pembayaran menggunakan kartu, penyelenggara *e-money* dan/atau *e-wallet*, koperasi yang melakukan kegiatan simpan-pinjam, pegadaian, perusahaan yang bergerak di bidang perdagangan berjangka komoditi, dan penyelenggara kegiatan usaha pengiriman uang) dan (b) *penyedia jasa dan/atau barang lain* (perusahaan properti/agen properti, perdagangan kendaraan bermotor, pedagang permata dan perhiasan/logam mulia, pedagang barang seni dan antik, dan balai lelang).

¹³⁹Pasal 64 UU TPPU menetapkan bahwa PPATK melakukan pemeriksaan (termasuk kerja analisis) terhadap Transaksi Keuangan Mencurigakan (TKM) terkait dengan adanya indikasi tindak pidana pencucian uang atau tindak pidana lain. Apabila ditemukan adanya indikasi tindak pidana pencucian uang atau tindak pidana lain, PPATK menyerahkan Hasil Pemeriksaan kepada penyidik untuk dilakukan penyelidikan, yang dalam pelaksanaannya melakukan koordinasi dengan PPATK.

¹⁴⁰Rick McDonell, "Establishment of FIU", materi *Workshop* oleh JICA. Jakarta, 16 Desember 2002. Menyita asset para penjahat merupakan salah satu respon hukum, termasuk rekomendasi FATF kepada masyarakat internasional, untuk memerangi pencucian uang dan pendanaan terorisme. Rekomendasi FATF nomor 3 mengharuskan negara untuk mengambil langkah-langkah yang sama dengan sejumlah Konvensi PBB terkait. Tujuan rezim perampasan aset di Australia ada dua yaitu untuk menghilangkan motivasi penjahat mengulangi kejahatan, dan mengurangi ketersediaan modal bagi penjahat di masa depan. Australian Institute of Criminology, "Confiscation of the proceeds of crime : federal overview", *Transnational crime brief no. 1* ISSN 1835-8446, Januari 2008.

¹⁴¹Menurut Raymond W. Baker and Jennifer Nordin, "*Money is to criminality as oxygen is to fire. Whether it's a terrorist, a thug, or a corrupt titan, each depends on the easy flow of dirty money to conduct operations*". Raymond W. Baker and Jennifer Nordin, "Take dirty money off the table", 12 Oktober 2005, http://www.gfip.org/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=72

Menurut Yunus Husein ada 5 (lima) keunggulan pendekatan *follow the money*, yaitu: (1) jangkauannya lebih jauh hingga kepada aktor intelektualnya, sehingga dirasakan lebih adil; (2) memiliki prioritas untuk mengejar hasil kejahatan, bukan pelakunya sehingga dapat dilakukan dengan “diam-diam”, lebih mudah, dan risiko lebih kecil karena tidak berhadapan langsung dengan pelakunya yang kerap memiliki potensi melakukan perlawanan; (3) hasil kejahatan dibawa ke depan proses hukum dan disita untuk negara karena pelakunya tidak berhak menikmati harta kekayaan yang diperoleh dengan cara-cara yang tidak sah, maka dengan disitanya hasil tindak pidana akan membuat motivasi orang melakukan tindak pidana menjadi berkurang; (4) adanya pengecualian ketentuan rahasia bank dan/atau kerahasiaan lainnya sejak pelaporan transaksi keuangan oleh pihak pelapor sampai kepada pemeriksaan selanjutnya oleh penegak hukum; dan (5) harta kekayaan atau uang merupakan tulang punggung organisasi kejahatan, maka dengan mengejar dan menyita harta kekayaan yang diperoleh dari hasil kejahatan akan memperlemah mereka sehingga tidak membahayakan kepentingan umum.¹⁴²

Untuk merampas harta kekayaan hasil tindak pidana diperlukan ketentuan khusus yang mengatur tentang sistem pembalikan beban pembuktian dan perampasan aset hasil kejahatan (*asset forfeiture*).¹⁴³ Tujuan utama penerapan sistem pembalikan beban pembuktian dalam sidang pengadilan bukan untuk membuktikan perbuatan pidana yang telah dilakukan terdakwa dan kemudian memenjarakannya, melainkan untuk membuktikan asal-usul harta kekayaan terdakwa berasal dari hasil tindak pidana atau tidak. Kalau dalam proses persidangan terbukti bahwa harta kekayaan terdakwa adalah hasil tindak pidana maka harta kekayaan tersebut dirampas oleh negara untuk negara berdasarkan putusan pengadilan.¹⁴⁴

¹⁴²Lihat Yunus Husein, *Op.Cit.*, hal. 66-67.

¹⁴³Perampasan aset merupakan suatu proses di mana pemerintah mengambil properti secara permanen dari pemilik, tanpa membayar kompensasi yang adil, sebagai hukuman untuk pelanggaran yang dilakukan oleh properti atau pemilik. *Asset Forfeiture* adalah salah satu senjata paling kontroversial dalam penegakan hukum ketika berlangsung “*War Against Drugs*”. Meskipun *Asset Forfeiture* beberapa tahun terakhir ini telah menjadi mode dalam penegakan hukum, tetapi perampasan aset sebenarnya telah ada sejak zaman Alkitab. Brenda Grantland, “*Asset Forfeiture: Rules and Procedures*”, <http://www.drugtext.org/index.php?option=com>.

¹⁴⁴Kalau bertolak dari ketentuan perampasan aset hasil kejahatan yang sudah ada di Indonesia masih memiliki kelemahan. Upaya untuk merampas hasil-hasil tindak kejahatan pada umumnya hanya dapat dilaksanakan apabila pelaku kejahatan oleh pengadilan telah dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana. Mekanisme yang demikian itu, selain seringkali sulit diterapkan karena adanya berbagai halangan yang mengakibatkan pelaku kejahatan tidak bisa menjalani pemeriksaan di sidang pengadilan, juga tidak tertutup kemungkinan tidak dapat diterapkan karena tidak ditemukannya bukti yang cukup untuk mengajukan tuntutan ke pengadilan dan sebagainya. Adakalanya, hasil-hasil kejahatan tersebut keburu dialihkan atau dilarikan ke luar negeri oleh pelakunya. Oleh sebab itu diperlukan suatu pengaturan baru yang memungkinkan dilakukannya pengembalian aset (hasil-hasil kejahatan) melalui “mekanisme perdata” yang menekankan perampasannya secara *in rem* (kebendaan). Belum adanya pelaku kejahatan yang dinyatakan secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak kejahatan berdasarkan suatu putusan pengadilan, bukan merupakan prasyarat yang harus dipenuhi guna dilakukannya perampasan baik sarana maupun hasil tindak kejahatannya. Dengan mekanisme seperti tersebut di atas akan membuka kesempatan yang luas untuk merampas segala aset yang diduga merupakan hasil tindak pidana (*proceeds of crime*) dan aset-aset lain yang patut diduga akan digunakan atau telah digunakan sebagai sarana (*instrumentalities*) untuk melakukan tindak kejahatan. Dalam pada itu, mekanisme ini juga dapat digunakan untuk memperoleh kompensasi atau uang pengganti atas adanya kerugian negara, sehingga sekalipun aset yang baru ditemukan di kemudian hari dan tidak tercantum dalam daftar aset yang dapat disita atau dirampas berdasarkan putusan pidana yang sudah *inkracht*, tetap dapat disita atau dirampas. Di samping itu, kendala-kendala yang timbul dalam upaya pengembalian aset melalui mekanisme hukum pidana dapat teratasi. Walaupun misalnya si pelaku sakit atau tidak ditemukan atau meninggal dunia namun perampasan aset tetap dapat dilakukan secara fair karena tetap melalui suatu sidang pengadilan. Dengan mekanisme seperti itu, maka sistem pembalikan beban pembuktian dapat ditempatkan secara tepat sesuai standar internasional yang menggariskan bahwa sistem pembalikan beban pembuktian tidak patut diterapkan dalam peradilan pidana, dimana kegagalan dalam pembuktian menurut sistem ini dapat dijadikan dasar untuk menghukum orang secara fisik. Yunus Husein, *Op.Cit.*, hal. 223-224.

Penilaian atas kinerja dan prestasi yang ditelah dicapai rezim anti pencucian uang internasional tidak mudah dilakukan karena rezim yang terbaik dianggap sebagai infrastruktur penyediaan sarana untuk membantu dalam pencapaian berbagai tujuan yang dapat dinilai berbeda oleh negara dan pengamat yang berbeda. Selain itu, rezim anti pencucian uang internasional itu sendiri masih akan terus dikembangkan secara berkelanjutan. Begitupun, kinerja dan prestasi rezim anti pencucian uang internasional dapat dipertimbangkan dalam dua hal. *Pertama*, semakin berkurangnya tindak kejahatan serius (*serious crime*). *Kedua*, terpeliharanya integritas sistem ekonomi dan keuangan internasional.

PERANG MELAWAN PRAKTEK PENCUCIAN UANG

Dengan semakin marak dan meluasnya operasi kejahatan terorganisir (*organized crime*) di era globalisasi ini, sehingga dari satu segi dapat dikatakan bahwa karakteristik mendasar dari praktek pencucian uang hasil kejahatan adalah globalisasi itu sendiri, yaitu fleksibilitas dan adaptifitas operasionalnya, pemanfaatan teknologi canggih, bantuan kaum profesional, kecerdikan para operator lapangan dan banyaknya pihak-pihak lain yang mau membantu mereka. Karakteristik lain yang tidak dapat diabaikan adalah perluasan area baru aktifitas kejahatan dan adanya upaya-upaya pengejaran asset hasil-hasil kejahatan secara konstan¹⁴⁵, baik oleh aparat penegak hukum maupun instansi pemerintah yang memiliki tugas khusus untuk itu seperti FIU (*financial intelligence unit*) yang ada di setiap negara.

Joseph Myers, *Acting Deputy Assistant Secretary, Enforcement Policy, U.S. Department of the Treasury*, berpendapat bahwa hanya dengan kerjasama internasional secara berkelanjutan yang akan mampu untuk mencegah atau mengeliminir praktek-praktek pencucian uang.

jiffiemix.blogspot.com



Kerjasama antara FATF, organisasi regional yang sama, dan FIU yang ada hampir di setiap negara memang telah mencapai tingkat yang cukup baik, tetapi semua itu masih perlu ditingkatkan. Perang melawan praktek pencucian uang bagaikan “*perseteruan antara kucing dan tikus*”. Ada kecenderungan bahwa pemilik uang kotor selalu dapat menemukan “*bintik-bintik hitam*” (*the dark spots*) pada suatu negara yaitu peraturan yang longgar, kelembagaan yang lemah atau ketidakmampuan untuk menegakkan hukum. Negara seperti itu adalah tempat yang sangat tepat untuk melakukan kegiatan kriminal.¹⁴⁶

Perang melawan para pelaku pencucian uang tidak hanya mengurangi kejahatan di bidang keuangan, tetapi juga menghalangi mereka untuk melakukan kejahatan serius

¹⁴⁵Lihat “Control of Proceeds of Crime: Report of the Secretary-General”, *UN Doc.E/CN.15/1993/4*, 25 January 1993, hal. 11.

¹⁴⁶Joseph Myers, “International Standards and Cooperation in the Fight Against Money Laundering”, *Economic Perspectives*, An Electronic Journal of the U.S. Department of State, Vol. 6, No. 2, May 2001. Dari Moskow ke Buenos Aires, skandal pencucian uang merupakan getah ekonomi dan mengguncang pemerintah. Pembuat kebijakan cenderung menyalahkan penjahat kartel opium, bebas pajak, dan teknik-teknik baru seperti *cyberlaundering*. Tapi uang kotor sudah lama ada sebelum pengaruh tersebut. Tanpa aturan terpadu yang mengatur keuangan global, perampok selalu akan mengeksploitasi sistem hukum yang berbeda untuk menyimpan hasil kejahatan mereka. Nigel Morris-Cotterill, “Money Laundering”, Mei/Juni 2001.

(*serious crime*) lainnya. Untuk berhasil memerangi praktek pencucian uang, suatu negara harus dapat mengatasi beberapa kondisi penting, yaitu¹⁴⁷:

1. Pejabat nasional harus dapat memastikan bahwa negara mereka memiliki struktur penegakan hukum yang diperlukan, keuangan, dan peraturan perundang-undangan untuk memberantas pencucian uang. Dalam hal ini, setiap negara harus menerima Rekomendasi FATF (sebagai standar internasional di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang) dan mengambil garis-garis besar langkah-langkahnya untuk melindungi diri dari praktek pencucian uang. Setiap negara harus memastikan bahwa institusi penegak hukum, regulator, dan sistem peradilan saling berkomunikasi, berbagi informasi penting, dan bekerja bersama-sama.
2. Melibatkan para pemimpin bisnis di sektor swasta khususnya di bidang jasa keuangan untuk mendukung inisiatif pemerintah dalam upaya memerangi praktek pencucian uang dan kejahatan keuangan.
3. Negara harus secara aktif berpartisipasi dalam forum internasional dan regional untuk meningkatkan pengetahuan dan kerjasama dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.
4. Negara memerlukan kemampuan bekerja melawan para pelaku pencucian uang melalui perjanjian kerjasama dengan berbagi informasi penting tentang praktek pencucian uang dan kejahatan keuangan yang berkembang sangat pesat di era globalisasi ini.

Sekitar tahun 1980-an pernah ada satu istilah yang cukup populer di kalangan penjahat yaitu *La Mina*, yang artinya "tambang". Istilah *La Mina* ini erat kaitannya dengan praktek pencucian uang. Di Amerika Serikat ketika itu, hampir setiap hari ada kendaraan lapis baja yang melakukan perjalanan berkeliling dan menyinggahi jaringan toko perhiasan kecil di Miami, New York, Chicago dan enam kota lain di seluruh negeri untuk mengambil "kotak". Kotak itu dilengkapi dengan faktur yang menandai isinya adalah emas dan perhiasan. Kotak itu kemudian diantar ke bandara terdekat, lalu dimuat ke dalam pesawat untuk diterbangkan ke Los Angeles. Setibanya di kota ini, kotak itu kembali dimasukkan ke dalam mobil lapis baja dan selanjutnya dibawa oleh grosir perhiasan kota kabupaten. Di sana kotak itu dibuka, dan isinya adalah uang tunai – mendekati US\$3 juta per hari – yang kemudian mereka hitung dengan mesin penghitung berkecepatan tinggi. Selanjutnya uang disimpan ke dalam rekening bank lokal sebagai hasil penjualan perhiasan yang sah. Dana tersebut selanjutnya ditransfer ke rekening di sembilan bank di New York. Dari kota besar ini, dana itu kembali ditransfer ke luar negeri yaitu ke dalam rekening rahasia di Panama, Uruguay dan Kolombia, yang akhirnya masuk ke kantong Pablo Escobar Gaviria dan Jorge Luis Ochoa Vasquez, adalah raja kartel kokain Medellín yang sangat terkenal kala itu. Tetapi pada akhir bulan Maret, *La Mina* masuk dalam perangkap Jaksa Agung Dick

¹⁴⁷Steven L. Peterson, *Acting Office Director, Crime Programs, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State*, "Achieving A Sustained Response To Money Laundering", *Economic Perspectives*, An Electronic Journal of the U.S. Department of State, Vol. 6, No. 2, May 2001. Menurut Sir William Allen Bahama Menteri Keuangan, dalam hal perang terhadap pencucian uang dan aktifitas kriminal lainnya, masalah hukuman yang tepat harus menjadi perhatian dari setiap Negara. Upaya untuk menemukan cara yang tepat untuk mencegah, mengadili dan menghalangi melakukan kejahatan kejahatan harus tetap menggunakan metode yang konsisten dengan prinsip-prinsip demokrasi dan supremasi hukum. Dalam bidang kejahatan kerah putih, termasuk penggelapan pajak, meskipun masyarakat internasional menyetujui apa-apa saja yang merupakan kejahatan semacam itu, namun tidak ada pengakuan internasional atau konsensus terhadap hukuman yang sesuai. Tuduhan terhadap pusat keuangan lepas pantai (*tax haven country*) sebagai tempat-tempat pencucian uang adalah diskrimatif, sebab jumlah terbesar dari "uang kotor" dihasilkan di negara-negara paling maju, dan tidak terbatas hanya pada pusat-pusat keuangan lepas pantai. Sir William Allen, "Fulfillment of Money Laundering Seen as Important Preventive Actor: Global System Promoted", 6 Mei 2001, <http://www.bfsb-bahamas.com/news.php?cmd=view&id=159&pre=y>.

Thornburgh yang disebutnya "a very hostile takeover of a major money laundering operation". Dalam kasus ini, Departemen Kehakiman menangkap 127 orang, menyita rekening bank di Atlanta, Miami, New York dan San Francisco serta mengajukan gugatan terhadap sembilan bank-bank AS atas dana kotor sebesar \$433.500.000 milik kartel Medellin, yang mereka peroleh dari hasil perdagangan obat-obatan terlarang.¹⁴⁸

Menurut *UN Chronicle* (1989) praktek pencucian bertujuan untuk menutupi atau menjauhkan si pelaku dari kejahatan yang telah dilakukannya. Sebagai contoh kasus seorang ekonom Kolumbia lulusan Harvard bernama Franklin Jurado, yang pada tanggal 11 April 1996 mengaku bersalah di pengadilan federal New York bahwa ia telah melakukan praktek pencucian uang. Oleh sebab itu ia dijatuhi hukuman tujuh setengah tahun penjara. Dalam melakukan aksinya Jurado menggunakan sarana belajar yang ada di universitas terkemuka Amerika itu. Dengan menggunakan komputer ia memindahkan uang sebanyak US\$36.000.000, adalah keuntungan yang diperolehnya dari penjualan kokain di Amerika Serikat. Jurado "mencuci" uang tersebut dengan "kabel" (*wire transfer*) dari Panama ke Eropa melalui kantor-kantor institusi keuangan besar. Dalam tiga tahun, ia membuka lebih dari 100 rekening di 68 bank di sembilan negara (Austria, Denmark, Britania Raya, Perancis, Jerman, Hungaria, Italia, Luksemburg dan Monako). Ia terus memindahkan aset yang ada di berbagai rekening agar saldonya di bawah US\$10.000 untuk menghindari kecurigaan dan penyelidikan oleh penegak hukum. Beberapa rekening dibuka atas nama gundik kerabatnya Santacruz dan orang lain dengan menggunakan nama-nama fiktif orang Eropa. Di samping itu, Jurado mendirikan *front company* di Eropa untuk tujuan akhirnya yaitu pengalihan uang yang telah "dicuci" itu kembali ke Kolombia untuk diinvestasikan dalam berbagai perusahaan yang dimiliki Santacruz, seperti restoran, perusahaan konstruksi, apotik dan *real estat*. Namun skema pencucian uang yang dilakukan Jurado tersebut mulai terbongkar ketika bank di Monako melaporkan rekening mencurigakan terkait dengan Jurado. Bersamaan waktunya dengan itu di Luxembourg, suara mesin penghitung uang yang cukup berisik di rumah Jurado membuat tetangganya terganggu dan melaporkannya kepada polisi setempat. Dengan adanya undang-undang anti pencucian uang yang baru yang lebih berdayaguna, maka pada bulan April 1990 polisi mulai melakukan penyadapan dan dua bulan kemudian Jurado ditangkap dan lalu dihukum karena melakukan praktek pencucian uang berdasarkan putusan pengadilan Luksemburg pada tahun 1992. Selanjutnya berdasarkan hasil investigasi mereka yang lebih mendalam terhadap kegiatan ilegal Jurado, akhirnya pemerintah Amerika Serikat pada tahun 1994 mengekstradisi Jurado dari Luxembourg ke New York untuk menghadapi tuduhan pencucian uang di pengadilan federal.¹⁴⁹

Koran *Florence* yang terbit di kawasan Florence (Italia) pernah memuat sebuah esai menarik yang ditulis oleh Andrea Leong tentang siklus pencucian uang mulai dari periode yang disebut "*Pizza Connection*" sampai ke hari ini. Dalam tulisannya Andrea Leong mengatakan bahwa tahun-tahun di antara tahun 1974 hingga 1982 adalah tahun-tahun ketika mafia Sicilia didirikan dan kemudian mendominasi pasar heroin. Pada tahun 1982 mafia Sisilia menguasai hampir delapan puluh persen heroin yang dikonsumsi orang Amerika Serikat di bagian utara-timur. Ketika itu *pizzeria* di Amerika Serikat digunakan untuk menyelundupkan heroin ke negara itu. Mirip dengan kasus keju Mozzarella yang diimpor dari Sisilia berisi sejumlah besar heroin. Tetapi pada tahun 1986 penegak hukum berhasil mengejar mafioso di kedua sisi yaitu Atlantik-AS dan Italia, dimana kedua negara tersebut bekerja sama untuk menangkap dan mengadili para mafioso yang terlibat dalam perdagangan heroin. Dengan bantuan dan kesaksian Tommaso Buscetta, sistem peradilan

¹⁴⁸Stephen Brookes, "Money Laundering: It's a Dirty Business", *Insight Magazine*, 21 Agustus 1989.

¹⁴⁹United Nations Chronicle, "Laundrying money: obscuring the link between the criminal and the crime", Summer 1989.

AS akhirnya mampu mengamankan tujuh belas orang mafioso di *Pizza Connection*. Disebut demikian (*Pizza Connection*) karena *pizzeria* digunakan untuk menyelundupkan heroin ke Amerika Serikat. Dalam kasus ini, *Pizza Connection* terlibat penyelundupan 1650 pon heroin ke Amerika Serikat yang nilainya ditaksir US\$1650000000 selama kurun waktu lima tahun (1980-1985). Dari aktifitas perdagangan heroin ini para mafia memiliki uang tunai miliaran dolar dan tentu saja hal itu sangat menguntungkan mereka. Namun masalah muncul karena keuntungan yang mereka peroleh tersebut berasal dari perdagangan heroin (ilegal). Dengan kata lain, uang banyak yang mereka miliki itu adalah uang kotor. Karena itu perlu dibersihkan melalui praktek pencucian uang.¹⁵⁰

Kemudian pada tahun 1999 polisi Sisilia menemukan sebuah skema pencucian uang yang sedang dilakukan oleh mafia Sisilia. Skema ini melibatkan bursa saham dan *world wide web* (www). Jaksa dan polisi di Palermo tanpa sengaja bersentuhan dengan uang hasil penipuan sebesar £330 million yang mereka percayai adalah bagian dari keuntungan skema pencucian uang global. Pada kasus pencucian uang ini, *internet* memiliki peran penting. Menurut Profesor Mario Centorrino Messina dari Sisilia's University, "Internet adalah senjata ampuh. Menghilangkan tengkulak. Tidak perlu mencari bankir yang korup". Jika mafia Sisilia pada tahun 1999 saja sudah tertarik untuk melakukan praktek pencucian uang berskala besar dengan skema seperti itu, di mana ketika internet masih relatif baru, mungkin dapat bayangkan apa yang mereka lakukan pada masa sekarang. Untuk membersihkan uang kotor, mafia Sisilia bergantung pada bantuan pihak luar. Sering kali mafia meminta bantuan modal. Masalah akan muncul kalau pemodal bukan anggota mafia. Hal ini dapat menimbulkan risiko yang lebih besar. Oleh karena dana yang dipinjam bukan milik mafioso maka mereka tidak terikat oleh Omerta, yaitu "the code of silence". Dalam hal ini, ada contoh dari masa lalu, yaitu dua orang luar (*outsider*) yang dipercayakan untuk mencuci uang kotor mafia Sisilia, yaitu Sindona Michele dan Roberto Calvi. Keduanya berprofesi sebagai bankir di Italia dan memiliki karir yang sukses sebagai bankir. Mereka memiliki koneksi di Vatikan melalui bank Vatikan dan keduanya terlibat dalam praktek pencucian uang untuk mafia Sisilia. Pada tahun 1982, Calvi ditemukan tergantung di jembatan Blackfriars di London dan pada tahun 1986 Sindona tewas dalam penjara setelah meminum kopi yang mengandung racun sianida. Meskipun awalnya dikabarkan bahwa mafia Sisilia sebagai penyebab kematian Sindona, dan kematian Calvi adalah karena bunuh diri, namun penyelidikan selanjutnya menunjukkan adanya suatu permainan kotor dan itu memungkinkan bahwa Calvi sebenarnya juga dibunuh oleh mafia. Keduanya mungkin dibunuh oleh mafia karena takut Sindona dan Calvi angkat bicara. Akhir hidup Sindona dan Calvi adalah sama yaitu berujung pada kematian yang mengenaskan.¹⁵¹

Lester M. Joseph, *Assistant Chief, Asset Forfeiture and Money Laundering Section, U.S. Department of Justice*, mengatakan bahwa beberapa penyelidikan di Amerika Serikat telah berhasil mengungkap skema pencucian uang. Tetapi dalam penegakan hukum di Amerika Serikat tidak jarang mengalami kewalahan karena kompleksitas tempat kejadian perkara dan yurisdiksi asing, serta kurangnya kerjasama langsung dengan pemerintah negara asing. Amerika Serikat pertama kali memberlakukan hukum pencucian uang pada tahun 1986, namun (undang-undang) itu terutama dirancang untuk mengatasi masalah-masalah domestik. Sejak tahun 1986, praktek pencucian uang semakin menjadi masalah global, yang melibatkan transaksi keuangan internasional, penyelundupan mata uang secara lintas

¹⁵⁰ Andrea Leong, "Wash, Rinse and Spin: The Cycles of Money Laundering and the Sicilian Mafia", <http://www.florencepaper.it/vediarticolo.asp?news=a6.11.26.05.03>.

¹⁵¹ *Ibid.* "The Code of Silence" adalah ketentuan atau aturan yang melarang berbicara atau membocorkan informasi tentang kegiatan-kegiatan tertentu, terutama kegiatan organisasi kriminal. Lihat <http://www.wordnik.com/words/omerta>, sementara Lindsey M. (2010) mengatakan bahwa "Code of silence is when a person withholds what is believed to be vital or important information voluntarily or involuntarily", lihat <http://www.aele.org>.

batas negara, dan pencucian uang dalam satu negara yang sumbernya hasil kejahatan yang dilakukan di negara lain. Mata uang, instrumen moneter, dan aliran dana elektronik dengan mudah melintasi perbatasan internasional, yang memungkinkan penjahat di negara-negara asing menyembunyikan uang mereka di Amerika Serikat dan juga memungkinkan penjahat yang ada di Amerika Serikat untuk menyembunyikan keuntungan haram (dana kotor) mereka di dalam salah satu dari ratusan negara di seluruh dunia, meskipun dengan sedikit kekhawatiran bahwa aktifitas mereka akan terdeteksi oleh penegak hukum.¹⁵²

Meskipun perubahan dinamis telah disaksikan dalam dunia keuangan, namun masalah dasar dalam pencucian uang yang berjumlah besar, khususnya mereka yang mencuci hasil dari aktifitas perdagangan obat-obat terlarang, tetap sama, yaitu menyembunyikan dan memindahkan sejumlah besar uang kotor. Untuk alasan ini, bahkan dalam konteks internasional, wilayah-wilayah utama di Amerika Serikat telah dijadikan sebagai tempat-tempat pencucian uang untuk tahap penempatan (*placement*), di mana pelaku pencucian uang pertama-tama berusaha untuk memasukkan uang kotor mereka ke dalam sistem keuangan. Kendati ada beberapa pengecualian, namun pemerintah Amerika Serikat telah banyak berhasil membatasi pelaku pencucian uang untuk mendapatkan akses langsung ke bank-bank AS. Akibatnya, pelaku pencucian uang semakin harus melirik mekanisme internasional lain dan lembaga keuangan non-tradisional untuk mencuci uang hasil kejahatan mereka. Beberapa metode yang sering digunakan dalam praktek pencucian uang termasuk penyelundupan uang tunai, pencucian uang berbasis perdagangan melalui *Colombian Black Market Peso Exchange system* (BMPE), dan penggunaan layanan bisnis jasa pengiriman uang (*wire remitters*) seperti *Casas de Cambio*.¹⁵³

Pada tanggal 1 Juli 1998, kepala kantor, presiden, dan wakil presiden *Supermail Inc* mencairkan cek perusahaan, lalu mereka ditangkap atas tuduhan pencucian uang berdasarkan hasil penyelidikan FBI dan kepolisian Los Angeles selama dua tahun, di mana operasi ini disebut *Mule Train*. Menurut publikasi perusahaan, *Supermail Inc* adalah salah satu perusahaan terbesar tempat menguangkan cek perusahaan, yang beroperasi di Amerika Serikat bagian barat dan konon menjadi salah satu agen terkemuka AS yang memberikan layanan transfer uang ke Meksiko dan Amerika Latin. Ketiga eksekutif perusahaan itu, bersama-sama dengan enam karyawan lain dan rekan-rekannya (semuanya berjumlah 11 orang), ditangkap setelah juri federal menyetujui sejumlah dakwaan terhadap mereka, termasuk pidana korporasi, konspirasi, pencucian uang, penggelapan uang dan perampasan asset. Pada awalnya, sebenarnya target penelitian adalah sebuah *company store* ("perusahaan toko") di Raseda, California. Untuk dapat mendekati manajer *company store* itu, penyidik melakukan penyamaran dengan baik sehingga manajer *company store* itu setuju untuk mencuci uang hasil kejahatan (konon uang hasil penjualan obat-obatan terlarang) berupa uang tunai. Secara khusus, manajer tersebut mengkonversi sejumlah besar uang tunai berdasarkan perintah yang dikeluarkan oleh *company store*. Karena uang yang akan dicuci jumlahnya besar, maka sang manajer mencari bantuan rekan-rekannya yang bekerja di *company store* lain. Ketika seorang manajer baru mengambil alih operasi *company store* yang terdapat di Raseda itu pada bulan April 1997, ia membawa beberapa pejabat *company store* yang berwenang untuk penerbitan wesel dan transfer kawat sejumlah besar uang kotor ke rekening bank rahasia di Miami. Secara keseluruhan, para terdakwa telah mencuci lebih dari US\$3 juta uang hasil penjualan obat-obatan terlarang. Kejadian ini diyakini menjadi salah satu praktek pencucian uang terbesar dalam sejarah Amerika Serikat untuk target operasi kejahatan bisnis pencairan cek. Dalam kasus ini, para terdakwa

¹⁵²Lester M. Joseph, "Money Laundering Enforcement: Following the Money", *Economic Perspectives*, An Electronic Journal of the U.S. Department of State, Vol. 6, No. 2, May 2001.

¹⁵³*Ibid.*

mengaku bersalah atas tuduhan pencucian uang dan menerima hukuman berkisar antara 46-72 bulan penjara.¹⁵⁴

Selain praktek pencucian uang hasil kejahatan narkoba secara besar-besaran, terdapat pula fenomena pencucian uang hasil kejahatan kerah putih (*White Collar Crime*) yang semakin signifikan. Pada tahun 1994, Kepabeanan AS dan FBI melancarkan operasi *Risky Business* semenjak *scam artist* menempatkan iklan dan publikasi bisnis di koran-koran Amerika Serikat. Iklan-iklan tersebut menawarkan pinjaman modal usaha kepada pengusaha dengan penyeteroran “uang muka” (*advance fees*) sebagai imbalannya. Orang-orang yang telah tertipu di seluruh dunia tetapi tidak sadar sebagai korbannya membayar biaya uang muka tersebut mulai dari US\$50.000 sampai US\$2,2 juta untuk mendapatkan akses ke modal ventura. Setelah membayar biaya itu, para korban diminta untuk menandatangani kontrak yang mengharuskan mereka untuk segera mendapatkan surat kredit, mulai dari US\$2 juta hingga mencapai lebih dari US\$20 juta, sebagai jaminan atas pinjaman. Jika korban tidak dapat memperoleh surat kredit untuk jumlah tersebut secepatnya, para *scam artist* mengatakan bahwa mereka telah melanggar syarat-syarat kontrak dan seterusnya biaya uang muka. Untuk hal ini, para *scam artist* bahkan membuat suatu skema untuk mengetahui bahwa korban yang tidak akan mampu memenuhi syarat-syarat kontrak dan dengan demikian korban mengalami penipuan biaya muka. Untuk menyembunyikan uang yang telah mereka curi dari korban-korbannya, pada tahun 1994 mereka mendirikan Caribbean American Bank Ltd di Antigua dan Barbuda. Kepabeanan US dan agen FBI menemukan bahwa bank-bank tersebut sebetulnya tidak lebih dari sebuah operasi etalase, di Antigua hanya satu dari 18 yang beroperasi sepertinya di bawah kendali American International Bank Ltd. Kedua bank sejak itu ditutup sehubungan dengan penipuan. Dengan memanfaatkan bank-bank dan *front companies* sebagai sarana untuk menipu, hasilnya para *scam artist* mampu membeli pesawat terbang, kapal pesiar, kendaraan mewah, *real estate* dan aktiva lainnya. Jumlah total uang hasil penipuan seperti ini mungkin tidak akan pernah diketahui, tetapi US\$60.000.000 dianggap sebagai estimasi konservatif. Untuk saat ini, 19 orang telah diadili semenjak operasi *Risky Business* dilancarkan oleh Kepabeanan AS dan FBI.¹⁵⁵

Pada bulan November beberapa tahun yang silam, bintang film Miami Vice yaitu Don Johnson meninggalkan Swiss dengan mengendarai sebuah mobil Mercedes berwarna hitam untuk menyeberangi perbatasan Jerman. Kurang dari dua mil kemudian, tepat di luar kota Bietingen, mobil itu dihentikan oleh petugas Bea Cukai Jerman. Aktor film itu tidak sendirian karena di dalam mobil ada manajer investasi dan asisten pribadinya, serta satu orang lagi yang tidak disebutkan namanya. Selain itu di dalam mobil juga ditemukan sebuah koper kulit besar yang diduga milik Don Johnson berisi asset sekitar 5 miliar pon dalam bentuk sertifikat saham, cek, catatan kredit dan obligasi. Oleh sebab itu Johnson kemungkinan besar akan menghadapi investigasi pencucian uang yang menerapkan sistem pembalikan beban pembuktian. Menurut petugas Bea Cukai, Don Johnson memang orangnya pendiam tetapi kooperatif ketika diminta untuk mencari bukti-bukti lain di bagasi mobilnya. Sertifikat dan dokumen lainnya - yang dilaporkan beratnya berkilo-kilo - itu kemudian difotokopi dan dikembalikan kepadanya. Meskipun Johnson menyangkal dokumen-dokumen tersebut ada hubungannya dengan dia, namun namanya sangat jelas tertulis pada dokumen-dokumen tersebut. Sebagian dokumen juga menunjukkan

¹⁵⁴*Ibid.* Dalam hal ini, *company store* atau sering juga disebut *industrial store* adalah “a retail store operated by a company for the convenience of the employees, who are required to buy from the store”. Lihat <http://dictionary.reference.com/browse/company+store>.

¹⁵⁵Lester M. Joseph, “Money Laundering Enforcement: Following the Money”, *Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 2, May 2001. Dalam hal ini, *scam artist* adalah “a person who attempts to defraud others by presenting a fraudulent offer and pretending that it is legitimate; a con artist”. Lihat <http://www.allwords.com/word-scam+artist.html>.

pembayaran yang cukup besar dibuat untuk Don Johnson, termasuk uang tunai yang diambil dari Union Bank of Swiss dan Bank Taiwan.¹⁵⁶

Ketika *The Naval Criminal Investigative Service* (NCIS) memimpin perang melawan pencucian uang di Inggris, sumber NCIS mengatakan bahwa “*Criminals don't want to have (pounds) 20,000 worth of money from drug deals in their pockets*”. Selanjutnya ia mengemukakan bahwa “*Law enforcement can quite rightly ask them to account for where it came from. So they need to dissociate themselves from it. They put it in shares, or in property, or in bank accounts across the world - anything which won't draw attention to its criminal roots*”. Di Inggris, sebagian besar uang kotor dicuci melalui pusat keuangan nasional, yaitu Kota London, yang umumnya disaring melalui bisnis yang sah, sementara itu pengacara dan akuntan juga turut berperan. “*Nobody puts all their eggs in one basket*” tambah sumber NCIS, dan kemudian “*They split it up so if one venture is rumbled they have another to fall back on. Profits from investing illegal money in shares or high-interest accounts is nice for a criminal, but it's not the main objective. All they want to do is launder the money so they can spend it freely at a later date*”.¹⁵⁷ Contoh lain, Misuse, adalah suatu kegiatan usaha yang sah, namun perusahaan ini digunakan oleh satu kejahatan untuk mencuci uang kotor tanpa disadari pemiliknya, bahwa uang tersebut berasal dari hasil tindak pidana. Setelah mereka memiliki kartel obat-obatan terlarang yang cukup besar di Amerika Serikat, kemudian diberangus oleh polisi. Namun salah seorang anggotanya yang masih hidup berhasil lolos ke Amerika Selatan dengan membawa sejumlah besar uang. Lalu ia mencari pengacara, akuntan dan manajer bank dengan menawarkan *fee* (komisi) yang tinggi dan mempekerjakan mereka untuk membeli *real estate* atas namanya. Kaum profesional itu mau karena mereka sudah tergiur oleh keuntungan besar dan merasa enggan untuk mempertanyakan asal-usul uangnya. Selain itu, ia juga menggunakan *front company* dalam pembelian tanah untuk menjauhkan diri dari transaksi. Sebelum ia tertangkap, ia telah berhasil mencuci uang kotor lebih dari 450 milyar pon.¹⁵⁸

PENUTUP

Kalau kita menoleh ke masa-masa lalu, aktifitas kriminal menyediakan kemungkinan yang tidak terbatas bagi setiap individu yang merasa tertarik untuk menjadi sosok yang kaya, kuat, hebat, terkenal dan sebagainya. Sekarang, untuk menjadi hartawan bisa diwujudkan seseorang dengan melakukan praktek pencucian uang, yang bahkan lebih mudah ketimbang melakukan kejahatan berat (*extra ordinary crime*) sebelum-sebelumnya seperti membunuh, perdagangan narkoba dan senjata ilegal. Fasilitas yang ditawarkan oleh kemajuan teknologi-informasi dan uraian mendalam mengenai modus operandi kejahatan (tipologi) pencucian uang yang tersedia secara luas di internet dan toko-toko buku, pada gilirannya membuka peluang luas bagi setiap orang dengan inspirasi untuk memulai kegiatan jahat dan menemukan cara yang tepat untuk kemudian melanjutkan dan mengakhirinya dengan sukses. Dengan perolehan keuntungan yang sangat besar dalam praktek pencucian uang, maka tidak mengherankan apabila penjahat mampu membayar para profesional (bankir, akuntan, advokat, dan sebagainya) untuk membantu mereka mencuci uang hasil-hasil kejahatan. Penjahat dengan memiliki sedikit kecerdasan saja namun dengan keberanian dan kegigihan yang sangat kuat selalu selangkah lebih maju di

¹⁵⁶Neil MacKay, "Dirty money: a global scam; As Don Johnson, star of Miami Vice, faces", *Sunday Herald* (2003).

¹⁵⁷*Ibid.* Perlu diketahui bahwa misi NCIS adalah untuk menyelidiki dan mengalahkan ancaman kriminal, teroris, dan intelijen asing dimanapun mereka beroperasi, di pantai atau pun sedang berlayar. Lihat <http://www.ncis.navy.mil/Pages/publicdefault.aspx>.

¹⁵⁸Neil MacKay, "Dirty money: a global scam; As Don Johnson, star of Miami Vice, faces", *Sunday Herald* (2003).

depan undang-undang dan sistem penegakan hukum. Sebab kalau tidak, ia akan tertangkap dan kegiatannya berhenti untuk sementara waktu.

Meskipun kerjasama global telah berhasil digalang dan disepakati untuk bersama-sama mencegah dan memberantas praktek ilegal pencucian uang melalui berbagai fora internasional di era globalisasi ini, namun dalam banyak kasus tampaknya para penjahat masih tampil sebagai pemenang. Hal itu bisa terjadi karena mereka beroperasi dengan cara-cara yang jauh lebih fleksibel dan terorganisir dengan tingkat kerjasama yang cukup kuat dan solid. Memang, sekarang hampir semua negara telah memiliki FIU dan undang-undang (rezim) anti pencucian uang yang mengacu kepada *international standard* dan *best practice* yang dikeluarkan oleh lembaga dan organisasi internasional, tetapi dalam kenyataannya masih selalu ada *loophole* yang memungkinkan pelaku pencucian uang melakukan aksinya meskipun kejadiannya pasang-surut. Dan, praktek pencucian masih tetap berlangsung kalau masih saja ada orang atau korporasi yang mau terlibat dalam kegiatan kriminal yang menghasilkan keuntungan ilegal. Oleh karena itu, institusi penegak hukum dan aparatnya harus bertindak proaktif dan kalau perlu berpikir, tetapi bukan bertindak, seperti para pelaku pencucian uang. [*]

Jakarta, 28 Oktober 2011

o/\o