

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam kehidupan sehari-hari, manusia selalu berurusan dengan uang. Begitu pula dalam setiap sektor kehidupan manusia selalu melibatkan uang. Oleh karena keberadaan uang merupakan suatu hal yang vital, maka orang akan melakukan upaya apapun untuk mendapatkan uang yang banyak meskipun upaya yang dilakukan bersifat tidak halal ataupun melanggar hukum, dengan kata lain mereka cenderung akan melakukan kejahatan untuk mendapatkan uang tersebut.

Yunus Husein, S.H., L.L.M. dalam makalahnya yang berjudul “Money Laundering : Sampai Dimana Langkah Negara Kita?” menyatakan bahwa pada umumnya pelaku kejahatan tersebut akan berusaha untuk menghilangkan jejak ataupun latar belakang hasil kejahatan yang telah diperolehnya agar tidak dapat dilacak oleh para penegak hukum. Langkah yang dilakukan oleh mereka untuk menghilangkan jejak atau latar belakang hasil kejahatan tersebut yaitu dengan memasukkan hasil kejahatan tersebut ke dalam suatu sistem keuangan dan menyembunyikan atau menyamarkan asal usul hasil kejahatan tersebut sehingga uang kotor tersebut seolah-olah menjadi uang yang sah dan bersih. Upaya tersebutlah yang dinamakan dengan TPPU (Tindak Pidana Pencucian Uang) yang bentuk kejahatannya bersifat kejahatan lanjutan (*follow up crime*) karena hasil

kejahatan tersebut diperoleh dari kejahatan asal yang berupa tindak pidana lainnya.

Pelaku TPPU menghilangkan jejak atau latar belakang hasil kejahatan dengan cara memasukkan hasil kejahatan tersebut ke dalam suatu sistem keuangan. Sistem keuangan yang dimaksud yaitu perbankan. Keberadaan sistem perbankan sebagai tempat untuk menghimpun dana dan mengalokasikan dana menjadi daya tarik tertentu karena hanya perbankan yang memiliki fungsi itu.¹ Selain itu, kinerja institusi perbankan sangat dapat dipersandingkan dengan kinerja suatu pemerintahan karena institusi ini memiliki fungsi sebagai fasilitator keuangan.² Fungsi strategis yang diemban oleh perbankan yaitu dalam kaitannya menjadi stimulus perekonomian suatu negara karena perbankanlah yang dapat meningkatkan aktifitas pembangunan nasional dan perbankan pulalah yang dapat menghambat roda perekonomian.³ Oleh karena itu, fungsi perbankan mesti dijalani secara baik dan benar untuk menghindari masalah kompleks yang mungkin dapat terjadi dalam kehidupan perekonomian suatu negara.

Seiring dengan berkembang pesatnya IPTEK dan arus globalisasi di sektor perbankan, di satu sisi kita dapat merasakan efektifitas dan efisiensi yang cukup signifikan di sektor perbankan. Wujud dari efektifitas dan efisiensi tersebut yaitu telah terciptakannya kondisi transaksi yang cepat, murah dan mudah yang

¹ Pathorang Halim, *Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan Pencucian Uang di Era Globalisasi*, cetakan kesatu, (Yogyakarta : Total Media, 2013), hlm. 10.

² *Ibid.*, hlm. 11

³ Yunus Husein, *Negeri Sang Pencuci Uang*, cetakan kesatu, (Jakarta: Pustaka Juanda Tigalima, 2008), hlm.7

dikarenakan tersedianya layanan melalui jaringan internet sehingga menimbulkan efek positif pada bisnis, politik, maupun bidang lainnya. Namun di sisi lainnya justru menimbulkan efek negatif karena pelaku kejahatan juga memanfaatkannya untuk mengembangkan dan memperluas kegiatan TPPU mereka hingga melampaui lintas batas negara (*cross-border*). Kegiatan TPPU mempunyai dampak yang serius terhadap stabilitas sistem keuangan maupun perekonomian secara keseluruhan. TPPU merupakan tindak pidana multi dimensi dan bersifat transnasional yang seringkali melibatkan jumlah uang yang cukup besar dan bersifat terorganisir (*organized crime*) karena melibatkan beberapa pihak terkait melalui teknik atau modus canggih yang justru sangat sulit pembuktiannya.

Sejarah mencatat bahwa pembangunan rezim anti pencucian uang dengan mengkriminalisasi pencucian uang dipelopori Amerika Serikat yang kemudian baru diikuti oleh negara-negara lain. Lahirnya rezim hukum internasional anti pencucian uang ditandai dengan dikeluarkannya *United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988* (Konvensi Wina 1988) yang dipandang sebagai tonggak berdirinya rezim hukum internasional anti pencucian uang dan titik puncak dari perhatian masyarakat internasional terhadap pencucian uang.⁴

Upaya yang dilakukan negara-negara anggota *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* untuk melawan kejahatan pencucian uang

⁴ Muh. Mahathir, "Latar Belakang Rezim Hukum Internasional Anti Pencucian Uang" <http://mahathir71.blogspot.com/2011/12/pencucian-uang-money-laundering.html>, diakses 01 September 2014.

pada tingkat internasional yaitu dengan dibentuknya satuan tugas yang disebut *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)* yang berperan untuk menetapkan kebijakan dan langkah-langkah dalam bentuk rekomendasi untuk mencegah dan memberantas TPPU. Kemudian pada bulan April 1990, *FATF* untuk pertama kalinya mengeluarkan 40 rekomendasi yang disebut dengan *Forty Recommendations* sebagai suatu kerangka yang komprehensif dalam memerangi TPPU. *Forty Recommendations* tersebut menjadi kewajiban bagi setiap negara apabila ingin dipandang sebagai negara yang telah memenuhi standar internasional oleh masyarakat dunia. Misalnya *International Monetary Fund (IMF)*, *World Bank* dan *Asian Development Bank (ADB)* juga telah mengakui dan menggunakan *Forty Recommendations* sebagai rujukannya.⁵ Salah satu rekomendasi dari *Forty Recommendation* yaitu agar setiap negara mendirikan *FIU (Financial Intelligent Unit)* di masing-masing negaranya dimana *FIU* merupakan bentuk umum (*generic*) dari lembaga yang menerima laporan-laporan atas transaksi-transaksi mencurigakan dari institusi-institusi keuangan maupun orang dan perusahaan, kemudian menganalisa dan menyampaikan hasilnya kepada badan penegak hukum maupun mitra *FIU* guna memerangi TPPU.

Pada bulan yang sama dengan dikeluarkannya *Forty Recommendations*, tepatnya 25 April 1990, di Amerika Serikat dibentuklah *FIU* yang merupakan sebuah badan dengan misi yaitu membangun lembaga intelijen pemerintah di bidang keuangan dan analisa jaringan keuangan guna mendeteksi serta

⁵ <http://www.ppatk.go.id/pages/view/13>, diakses pada tanggal 02 September 2014.

menyelidiki adanya kegiatan pencucian uang dan kejahatan di bidang keuangan lainnya baik di Amerika Serikat sendiri maupun di dunia internasional. Badan ini disebut *Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)*.⁶

Di mata dunia internasional, Indonesia dipandang masih rentan terhadap praktik pencucian uang dan pendanaan terorisme karena regulasi sistem keuangan yang terbatas, penegakan hukum yang kurang efektif, dan meluasnya praktik korupsi. Mengingat pentingnya kepercayaan dunia Internasional terhadap negara Indonesia dan sekaligus untuk menyikapi kelemahan-kelemahan bangsa Indonesia tersebut apalagi jika dipersandingkan dengan negara Amerika Serikat yang telah membentuk badan khusus di bidang analisis transaksi keuangan sejak tahun 1990, maka berdasarkan Undang-Undang no. 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang dibentuklah FIU di Indonesia yang dinamakan dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang tugas pokoknya adalah membantu penegak hukum dalam mencegah dan memberantas TPPU dan tindak pidana berat lainnya dengan cara menyediakan informasi intelijen yang dihasilkan dari analisis terhadap laporan-laporan yang disampaikan kepada PPATK.

Menurut Fithriadi Muslim, Direktur Hukum dan Regulasi di PPATK, FIU di semua negara memiliki suatu persamaan yang signifikan, yakni bahwa FIU lebih difokuskan pada peranan yang bersifat preventif dibandingkan dengan yang

⁶ Shirley Santosa, "FinCEN Dalam Memerangi Kejahatan Pencucian Uang," (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2011), hlm. 6.

bersifat represif.⁷ Tindakan preventifnya yaitu berupa menerima laporan-laporan atas transaksi-transaksi mencurigakan dari institusi-institusi keuangan, kemudian menganalisa dan menyampaikan hasilnya kepada badan penegak hukum untuk ditindaklanjuti.⁸ Di samping itu, sebagai institusi sentral (*focal point*), FIU juga melakukan berbagai kegiatan dalam membangun kesadaran public akan bahaya pencucian uang. Sedangkan untuk tindakan represif, FIU hanya melakukannya secara tidak langsung, yang sifatnya lebih dengan cara membantu dan mendukung aparat penegak hukum memberikan informasi-informasi keuangan dalam rangka mengungkapkan kasus-kasus yang ditangani.⁹ Dengan kata lain, FIU sebenarnya hanya memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan preventif saja, dan tidaklah memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan represif.

Dalam melakukan tindakan preventif, baik PPATK maupun FinCEN mengalami berbagai hambatan masing-masing sehingga peranannya tidak dapat dilakukan secara maksimal. Salah satu masalah yang timbul dari kedua lembaga FIU tersebut yaitu bahwa laporan mencurigakan yang telah dianalisa dan disampaikan kepada penegak hukum ternyata masih banyak yang tidak ditindaklanjuti, sehingga juga menyebabkan penegakan hukum tindak pidana pencucian uang di negara masing-masing menjadi tidak maksimal pula.

Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin meneliti perbandingan tugas pokok dan fungsi terkait dengan tindakan preventif yang dilakukan oleh

⁷ Utami Triwidayati, "Peranan dan Pelaksanaan Fungsi PPATK dalam Mencegah dan Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang," (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2009), hlm. 66.

⁸ *Ibid.*, hlm. 67

⁹ *Ibid.*, hlm. 67

kedua lembaga hukum yang sejenis dalam dua sistem hukum yang berbeda, yakni PPATK di Indonesia yang baru didirikan pada tahun 2002 dengan FinCEN di Amerika Serikat yang telah didirikan sejak tahun 1990 dan bahkan merupakan pelopor dari rezim anti pencucian uang. Yang menjadi tolok ukur dalam perbandingan ini yaitu kendala-kendala apa saja yang dihadapi kedua lembaga FIU tersebut dalam melakukan tindakan preventif sekaligus meneliti kelebihan dan kelemahan masing-masing untuk mengetahui lembaga FIU manakah yang lebih baik dalam melakukan tindakan preventif, dengan mengangkat skripsi yang berjudul : **“TINJAUAN YURIDIS KETENTUAN TINDAKAN PREVENTIF OLEH PPATK (PUSAT PELAPORAN DAN ANALISIS TRANSAKSI KEUANGAN) DI INDONESIA DENGAN FINCEN (FINANCIAL CRIME ENFORCEMENT NETWORK) DI AMERIKA SERIKAT.”**

B. Perumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang penelitian yang telah dikemukakan di atas, terdapat beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini, antara lain :

1. Apakah Perbedaan dan Persamaan Tugas Pokok dan Fungsi PPATK di Indonesia dan FinCEN di Amerika Serikat terkait dengan tindakan preventif?
2. Apa hambatan yang dialami oleh PPATK di Indonesia dan FinCEN di Amerika Serikat dalam melakukan tindakan preventif?

3. Apa kelebihan dan kelemahan PPATK di Indonesia dan FinCEN di Amerika Serikat dalam melakukan tindakan preventif?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Meneliti perbedaan dan persamaan Tugas Pokok dan Fungsi PPATK di Indonesia dan FinCEN di Amerika Serikat terkait dengan tindakan preventif.
2. Meneliti hambatan yang dialami oleh PPATK di Indonesia dan FinCEN di Amerika Serikat dalam melakukan tindakan preventif.
3. Meneliti kelebihan dan kelemahan PPATK di Indonesia dan FinCEN di Amerika Serikat dalam melakukan tindakan preventif.

b. Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan agar dapat membawa manfaat bagi semua pembaca, yaitu :

1. Diharapkan dapat menjadi bahan referensi, sumber informasi, dan sumbangan pemikiran baru dalam kalangan akademisi dan praktisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum di bidang Tindak Pidana Pencucian Uang antara Indonesia dengan Amerika Serikat pada khususnya.
2. Memberikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang dapat berguna bagi kepentingan Rakyat Indonesia pada umumnya dan kepentingan PPATK pada khususnya.