

BAB II

LANDASAN TEORI

Guna mendukung referensi secara teoritis, dalam BAB ini selanjutnya akan disampaikan sejumlah teori-teori untuk mendukung berbagai argumentasi yang menjadi dasar dalam membangun penelitian ini. Teori-teori tersebut merupakan kontribusi dari berbagai sumber dan literatur.

A. Tinjauan Umum Rezim Internasional Anti Pencucian Uang

1. Sejarah Rezim Internasional Anti Pencucian Uang

a. Pada Tahun 1930

Istilah *money laundering* atau pencucian uang telah dikenal pertama kali sejak tahun 1930 di Amerika Serikat. Istilah *money laundering* ditujukan pertama kali pada tindakan mafia yang mempergunakan uang hasil kejahatan yang berasal dari penjualan ilegal minuman keras, narkoba, obat terlarang, dan bahkan membeli perusahaan pencucian pakaian yang bertujuan untuk mencampur uang hasil kejahatan dengan bisnis yang bersih untuk menyamarkannya.¹ Al Capone, seorang gangster Chicago yang terkenal, melakukan perbuatan-perbuatan tersebut pada tahun 1930-an, yang pada waktu itu hanya dianggap sebagai perbuatan penyalahan pajak (*tax invasion*).²

Oleh karena itu, Amerika Serikat merupakan pelopor rezim hukum internasional anti pencucian uang dengan mengkriminalisasi pencucian uang.

¹ A. De Feo, Michael. (1990). Depriving International Narcotics Traffickers and Other Organized Criminals of Illegal Proceeds and Combating Money Laundering. *Journal of Money Laundering Law*, 18 (3), pp. 405.

² Erman Rajagukguk, "Rezim Anti Pencucian Uang dan Undang-Undang Anti Pencucian Uang", (Skripsi Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2011), hlm. 10.

b. Pada Tahun 1980

Pada tahun 1980-an, paling tidak 40 persen dari hutang bebas pajak Amerika Serikat dilarikan ke pusat-pusat keuangan bebas pajak. Hal ini dapat terjadi karena penghapusan kendali devisa sehingga pemerintah Amerika Serikat tidak mampu lagi mengatur lalu lintas devisa. Situasi seperti ini sesuai dengan kehendak para pelaku pencuci uang dimana mereka dengan sangat mudah dapat memanfaatkan pusat-pusat keuangan bebas pajak untuk memindahkan uang hasil-hasil kejahatan ke berbagai penjuru dunia, sehingga aparat penegak hukum sudah pasti mengalami kesulitan untuk dapat melacak asal usul dan keberadaan *dirty money* (uang hasil kejahatan) yang telah dicuci di pusat keuangan bebas pajak.³

c. Pada Tahun 1988

Maraknya peredaran narkoba dan obat terlarang dan uang kotor dalam jumlah yang banyak masuk ke dalam sistem perbankan, kemudian menyebabkan lahirnya rezim hukum internasional anti pencucian uang yang ditandai dengan dikeluarkannya *The United Nation Convention Against Illicit Traffic In Narcotics, Drugs and Psychotropic Substances Of 1988* (Konvensi Wina 1988) oleh PBB yang dipandang sebagai tonggak sejarah dan titik puncak dari perhatian masyarakat internasional terhadap pencucian uang karena konvensi ini merupakan konvensi pertama yang mendefinisikan istilah *money laundering*.⁴

³ *Ibid.*, hlm. 11

⁴ Yenti Garnasih, *Kriminalisasi Pencucian Uang (Money laundering)*, (Jakarta : Pascasarjana F UI, 2003), hlm.138

Husein (2004 : 3) menjelaskan bahwa upaya masyarakat dunia memerangi *money laundering* sesungguhnya telah berlangsung sejak lama, namun Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merupakan organisasi internasional pertama yang mengambil gagasan untuk menyusun perangkat hukum internasional memerangi *money laundering*. Upaya dikeluarkannya Konvensi Wina 1988 tersebut dimulai pada saat masyarakat internasional merasa frustrasi dalam memberantas kejahatan perdagangan gelap obat bius. Hal ini dapat dimengerti mengingat objek yang diperangi adalah *organized crime* yang memiliki struktur organisasi dengan pembagian wewenang yang jelas, sumber pendanaan yang sangat kuat dan memiliki jaringan kerja yang melintasi batas negara. Rezim hukum internasional anti pencucian uang dapat dikatakan merupakan langkah maju dengan strategi yang tidak lagi difokuskan semata kepada pelaku kejahatan dan menangkap pelaku perdagangan obat bius saja, tetapi diarahkan pada upaya memberantas hasil kejahatannya.⁵

d. Pada Tahun 1989

Upaya internasional lain yang cukup monumental untuk melawan kejahatan pencucian uang pada tingkat internasional yaitu pada tahun 1989 negara-negara industri maju yang tergabung dalam *G-7 Countries* (terdiri dari Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat) dan *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD*

⁵ Yunus Husein (2004) Tindak Pidana Pencucian Uang (*Money Laundering*) dalam Perspektif Hukum Internasional. *Jurnal Hukum Internasional*, 1 (2). hlm. 3

menyepakati *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)* sebagai suatu gugus tugas dengan tugas menyusun *Forty Recommendations* atau 40 buah rekomendasi standar internasional untuk memerangi *money laundering*.⁶ 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.

Husein (2004 : 4) menyatakan bahwa adapun tiga fungsi utama dari FATF adalah memonitor kemajuan yang dicapai para anggota FATF dalam melaksanakan langkah-langkah pemberantasan *money laundering*, melakukan kajian mengenai *money laundering trends, techniques* dan *countermeasures*, serta mempromosikan pengadopsian dan pelaksanaan standar anti pencucian uang kepada masyarakat internasional. FATF termasuk lembaga yang sangat berkuasa dan berpengaruh di dunia karena memiliki daya untuk menekan negara-negara manapun di dunia yang tidak memiliki *anti money laundering regime* yang memenuhi standar internasional.

e. Pada Tahun 1990

Pada bulan April 1990, *FATF* untuk pertama kalinya mengeluarkan standar internasional dalam bentuk *Forty Recommendations* sebagai suatu kerangka yang komprehensif untuk memerangi kejahatan *money laundering*.

Forty Recommendations dikenal dan diakui secara luas oleh masyarakat dan

⁶ *Ibid.*, hlm. 4

organisasi internasional. Misalnya *International Monetary Bank (IMF)*, *World Bank*, *Asian Development Bank (ADB)*, dan organisasi internasional lainnya juga mengakui dan menggunakan rekomendasi ini sebagai rujukannya.⁷

Meskipun bentuknya adalah “rekomendasi”, namun merupakan kewajiban bagi setiap negara untuk menaatinya. Dengan demikian, setiap negara tanpa kecuali tidak dapat melepaskan diri dari standar internasional tersebut.

Menurut *Press Release FATF* pada tanggal 14 Februari 2003 yang terbit di Paris Untuk mendorong seluruh negara menerapkan *Forty Recommendations* dan sekaligus mengevaluasi tingkat kepatuhan setiap negara terhadap rekomendasi yang dikeluarkannya, *FATF* menetapkan daftar *NCCTs (Non Cooperative Countries and Territories)* dengan tujuan untuk melakukan penilaian terhadap negara atau teritori yang menghambat atau dianggap kurang kooperatif dalam upaya pencegahan dan pemberantasan TPPU. Penilaian dimaksud menggunakan 25 kriteria dan hasil penelitian tersebut akan ditempatkan dalam daftar *NCCTs* yang terbuka untuk umum.

f. Setelah Tahun 1990

Salah satu rekomendasi yang dikeluarkan oleh *FATF* yaitu perlu dibentuknya lembaga *Financial Intelligence Unit (FIU)* di setiap negara untuk mencegah dan memberantas TPPU.⁸ Dalam rangka mengefektifkan strategi anti pencucian uang, diperlukan adanya dukungan dan koordinasi yang

⁷ *Ibid.*, hlm. 5

⁸ Doug Hopton, *Money Laundering (A concise Guide fo All Business)*, edisi kedua , 2007, hlm. 56

berkesinambungan dari semua pihak yang terkait, terutama dari sisi finansial dan penegakan hukum. Untuk menghubungkan kedua sisi yang berbeda area tersebut, diperlukan adanya satu yang berfungsi untuk menerima, menganalisis semua informasi terkait keuangan dan menyampaikannya kepada penegak hukum untuk ditindaklanjuti.⁹

Keberadaan FIU ini sangat diperlukan, oleh sebab itulah di beberapa negara telah dilakukan pembentukannya, misalnya FinCEN (*Financial Crimes Enforcement Network*) di Amerika Serikat yang didirikan tahun 1990.

Sedangkan di kawasan Asia Tenggara seperti AMLO (*Anti Money Laundering Office*) di Thailand didirikan tahun 1999, *Unit Perisikan Keuangan* di Malaysia didirikan tahun 2001, *STRO (Suspicious Transaction Reports Office)* di Singapura didirikan tahun 2000, *The Office of Anti Money Laundering* di Filipina didirikan tahun 2001, dan PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan) atau *The Indonesian Financial Transaction Reports and Analysis Centre (INTRAC)* di Indonesia didirikan pada tahun 2002.¹⁰

Untuk menyediakan forum untuk FIU untuk meningkatkan dukungan satu sama lain, maka pada tahun 1995 dibentuklah *Egmont Group* yang

⁹ Pathorang Halim, *Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan Pencucian Uang di Era Globalisasi*, cetakan kesatu, (Yogyakarta : Total Media, 2013), hlm. 34

¹⁰ International Monetary Fund Legal Dept., *Financial Intelligence Units : An Overview*, (Washington D.C.: World Bank, Financial Market Integrity Div, 2004)

didirikan di Egmont-Arenberg Palace di Belgia. Jadi *Egmont Group* adalah asosiasi dari seluruh FIU di dunia.¹¹

2. Tinjauan Rezim Internasional Anti Pencucian Uang dari Sudut Pandang Konvensi dan Negara Peratifikasi

Husein (2004 : 3) menjelaskan bahwa upaya masyarakat dunia memerangi *money laundering* sesungguhnya telah berlangsung sejak lama, namun *United Nation* atau Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah organisasi internasional pertama yang berinisiatif dan kemudian mengkoordinir tindakan global untuk memberantas pencucian uang yaitu dengan mengeluarkan Konvensi Wina 1988 atau *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*.¹²

Upaya dikeluarkannya Konvensi Wina 1988 tersebut dimulai pada saat masyarakat internasional merasa frustrasi dalam memberantas kejahatan perdagangan gelap obat bius, karena maraknya peredaran narkoba dan obat terlarang serta uang kotor dalam jumlah yang banyak masuk ke dalam sistem perbankan. Hal ini dapat dimengerti mengingat objek yang diperangi adalah *organized crime* yang memiliki struktur organisasi dengan pembagian

¹¹ *Ibid.*, hlm.6

¹² *Ibid.*, hlm.4

wewenang yang jelas, sumber pendanaan yang sangat kuat dan memiliki jaringan kerja yang melintasi batas negara.¹³

Husein (2004 : 4) kemudian menegaskan bahwa pada pokoknya, rezim ini dibentuk untuk memerangi *drug trafficking* yang sudah mencapai titik nadir dan mendorong agar semua negara yang telah meratifikasi segera melakukan kriminalisasi atas kegiatan pencucian uang. Di samping itu, Konvensi Wina 1988 juga berupaya untuk mengatur infrastruktur yang mencakup persoalan hubungan internasional, penetapan norma-norma, peraturan dan prosedur yang disepakati dalam rangka menyusun regulasi anti pencucian uang.

Menurut Yunus Husein, S.H., LL.M., dalam makalah yang disampaikan dalam Lokakarya Terbatas yang berjudul "Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang di Indonesia" pada tanggal 5-6 Mei 2004 di Graha Niaga, Jakarta, salah satu ketentuan penting dalam konvensi tersebut yaitu Pasal 3 (1) (a) yang mengharuskan setiap negara anggota melakukan kriminalisasi pencucian uang yang berkaitan dengan peredaran gelap obat-obat bius. Selain itu, juga mengatur ketentuan-ketentuan mengenai daftar pelanggaran yang berkaitan dengan industri, distribusi atau penjualan gelap dari obat bius dan organisasi serta pengelolaannya, atau keuangan dari aktivitas perdagangan gelap obat bius.

¹³ Yunus Husein (2004) Tindak Pidana Pencucian Uang (Money Laundering) dalam Perspektif Hukum Internasional. *Jurnal Hukum Internasional*, 1 (2). hlm. 3

Hal terpenting dalam konvensi tersebut adalah substansi yang mengokohkan terbentuknya *International Anti Money Laundering Legal Regime*, yang merupakan salah satu upaya internasional untuk menetapkan rezim hukum internasional baru dalam badan internasional. Rezim ini pada dasarnya bertujuan memberantas pencucian uang dengan strategi untuk memerangi hasil kejahatan (*proceeds of crime*). Disamping itu rezim hukum internasional anti pencucian uang ini menentukan pula arah kebijakan untuk melakukan kriminalisasi pencucian uang dengan standar-standar tertentu yang tetap memberi tempat untuk kedaulatan hukum masing-masing negara (*state sovereignty*).¹⁴

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

¹⁴ Yunus Husein, "Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang di Indonesia" (Makalah disampaikan pada Lokakarya Terbatas, Jakarta, 5-6 Mei 2004), hlm. 4.

belum cukup menjadi dasar hukum yang komprehensif untuk mengatasi kejahatan money laundering yang berdimensi luas.¹⁵

Konvensi tersebut adalah traktat internasional pertama yang mengharuskan negara-negara peratifikasi untuk mengkriminalisasi pencucian uang dan menerapkan rezim internasional anti pencucian uang mengingat bahwa *money laundering* adalah kejahatan yang serius. Konvensi tersebut telah diratifikasi oleh 166 negara dan berlaku sejak 11 November 1990.¹⁶

B. Sistem Hukum Negara Indonesia dan Amerika Serikat

Michael Bogdan menyatakan bahwa Indonesia dan Amerika Serikat merupakan 2 (dua) negara yang mempunyai sistem hukum yang berbeda.¹⁷

a. Sistem Hukum Indonesia dan Kedudukan Ketentuan Perundangan tentang PPATK

Indonesia menganut sistem hukum *Civil Law* atau Eropa Kontinental dimana pada sistem hukum tersebut terdapat tata urutan tertentu dalam peraturan perundang-undangannya.¹⁸ Oleh karena itu, pada berikut ini akan dijelaskan bagaimana kedudukan ketentuan perundangan tentang PPATK yang dalam hal ini adalah UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU.

1. Sistem Hukum Indonesia

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 5

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 6

¹⁷ Michael Bogdan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum (Comparative Law)*, cet. 1, diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie (Bandung :PT. Nusa Media, 2010), hlm. 43

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 44

Indonesia menganut sistem hukum *Civil Law* atau Eropa Kontinental yang berasal dari daratan Eropa.¹⁹ Sistem hukum ini semula berasal dari Kerajaan Romawi.²⁰ Berawal sekitar abad 450 SM, Kerajaan Romawi membuat kumpulan peraturan tertulis pertama yang disebut sebagai “*Twelve Tables of Rome*”. Sistem hukum Romawi ini menyebar ke berbagai belahan dunia seiring meluasnya Kerajaan Romawi. Sepuluh abad kemudian, atau pada akhir abad V M oleh kaisar Romawi Justinianus kumpulan-kumpulan peraturan ini dikodifikasikan sebagai *Corpus Juris Civilis* (hukum yang terkodifikasi), yang penulisannya selesai pada tahun 534 M.²¹

Penemuan Justinianus semakin mendapat tempat pada masa pencerahan dan rasionalisme (abad XV-XVII M). Pandangan-pandangan para filsuf masa itu, seperti Hugo de Groot alias Grotius (1583-1645) yang menekankan pendekatan rasional dalam struktur hukum dan perlunya penyusunan materi hukum secara sistematis, atau Christoper Wolff (1679-1754) yang berkebangsaan Jerman dengan usahanya membangun sebuah sistem hukum yang menyeluruh dan rasional berdasarkan metode ilmiah, menyadarkan dan memunculkan semangat kodifikasi di berbagai negara Eropa.²²

Luasnya kekuasaan Romawi hingga ke Eropa Timur yang berpusat di Konstantinopel, menjadikan pengaruh sistem hukum romawi tidak terkikis

¹⁹ http://id.wikipedia.org/wiki/Hukum_di_Indonesia, diakses pada tanggal 21 Desember 2014

²⁰ Ahmad Rifa'i, “Sistem Hukum Eropa Kontinental pada Negara Indonesia” <http://ahmad-rifai-uin.blogspot.com/2013/04/sistem-hukum-eropa-kontinental-dan.html>, diunduh 16 September 2014.

²¹ <http://lsfciputat.blogspot.com/2014/02/civil-law-system-eropa-kontinental.html>, diakses pada tanggal 11 Februari 2015

²² *Ibid.*, hlm. 45

kendati Kerajaan Romawi telah runtuh, bahkan menjadi sumber kodifikasi hukum Eropa Kontinental. Semangat rasionalisme yang menyebabkan revolusi Perancis, membawa negara tersebut sejak 21 Maret 1804 menjadi peletak tata hukum baru melalui diterbitkannya *Code Civil* yang merupakan bagian dari Codex Napoleon, yakni kaidah-kaidah hukum Napoleon Bonaparte yang terkodifikasi dalam 3 buku; *code penal*, *code civil*, dan *code de commerce*. Setengah abad kemudian di Jerman juga terbentuk *code civil* pada tahun 1896.²³

Dalam sistem Hukum Eropa Kontinental, kodifikasi hukum merupakan sesuatu yang sangat penting untuk terwujudnya kepastian hukum. Sebagai bekas wilayah jajahan Perancis, oleh Belanda *code civil* Perancis diadopsi menjadi KUHPerdara pada tahun 1838. Begitupun *Code de Commerce* Perancis dijadikan sebagai KUHDagang Belanda. Berdasarkan asas konkordansi keduanya dijadikan sebagai undang-undang keperdataan dan perdagangan di negara-negara jajahan Belanda, termasuk di Indonesia sejak tahun 1848 dan berlaku hingga sekarang.²⁴

Prinsip utama yang menjadi dasar sistem hukum *Civil Law* itu ialah “hukum memperoleh kekuatan mengikat, karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang dan tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi atau kompilasi tertentu”.²⁵ Tujuan dari hukum yaitu kepastian hukum dan kepastian hukum hanya dapat diwujudkan apabila tindakan-tindakan

²³ *Ibid.*, hlm. 46

²⁴ *Ibid.*, hlm.45

²⁵ Sri Sanituti Hariadi, “Sistem Hukum yang Dianut Indonesia,” (Skripsi Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2010), hlm. 49.

manusia di dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan-peraturan yang tertulis. Oleh karena itu, hakim tidak dapat leluasa untuk menciptakan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Hakim hanya berfungsi menetapkan dan menafsirkan peraturan-peraturan dalam batas-batas wewenangnya, sehingga putusan seorang hakim dalam suatu perkara hanya mengikat para pihak yang berperkara saja (*doktrin Res Ajudicata*).²⁶

2. Kedudukan Ketentuan Perundangan tentang PPATK

Untuk mengetahui kedudukan ketentuan perundangan tentang PPATK (dalam hal ini UU TPPU) di dalam sistem hukum Indonesia, maka harus diperhatikan terlebih dahulu beberapa hal mengenai unsur-unsur yang harus dipenuhi agar dapat dikatakan sebagai suatu hukum. Terkait dengan hal tersebut di atas, Lawrence M. Friedman (1994) menyebutkan bahwa dalam suatu sistem hukum harus memenuhi 3 unsur, yaitu :²⁷

- a) **Substansi hukum**, adalah produk hukum berupa aturan dan norma yang dihasilkan atau diterbitkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum tertentu. Substansi hukum mencakup peraturan perundang-undangan. Hukum identik dengan undang-undang. Unsur ini telah terpenuhi karena dasar hukum PPATK yaitu UU No. 15 Tahun 2002 tentang TPPU, yang terakhir kali diubah dengan UU No. 8 Tahun 2010 sebagai pengganti UU

²⁶ *Ibid.*, hlm. 53

²⁷ <http://nuragungsugiarto.blogspot.com/2012/02/lawrence-m-friedman.html>, diakses pada tanggal 08 Februari 2015

No. 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2002.

b) **Struktur hukum**, adalah kerangka yang berbentuk permanen dari suatu sistem hukum yang menjaga agar mekanisme atau proses tertentu tetap berada di dalam batas-batas tertentu. Struktur hukum mencakup kelembagaan dan aparat penegak hukum. Unsur ini telah terpenuhi karena UU TPPU telah membentuk lembaga seperti PPATK dan Lembaga Pengawas dan Pengatur. Selain itu, aparat penegak hukum juga terlibat dalam penegakan UU TPPU, yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

c) **Kultur hukum (budaya)**, adalah sikap dan nilai manusia yang berpengaruh terhadap sistem hukum tertentu, yang mencakup pemikiran terhadap praktek dan kebiasaan di masyarakat. Fakta telah mencerminkan bahwa terdapat banyak kasus pencucian uang yang terjadi di masyarakat. Hal tersebut dapat menyebabkan kerisahan masyarakat dan juga dapat mempengaruhi ekonomi nasional. Oleh karena itu, masyarakat sangat membutuhkan UU TPPU, lembaga-lembaga (termasuk PPATK) dan juga aparat penegak hukum dalam penegakan TPPU di Indonesia.

Ditinjau dari segi tata urutan peraturan perundangan, maka berdasarkan uu No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka ketentuan perundangan tentang PPATK dalam hal ini UU TPPU merupakan bagian dari sistem hukum Indonesia dengan kedudukannya berada dalam posisi ketiga dengan artian sebagai undang-undang di bawah Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.²⁸

b. Sistem Hukum Amerika Serikat dan Kedudukan Ketentuan Perundangan tentang FinCEN

Amerika Serikat menganut sistem hukum *Common Law* atau Anglo Saxon dimana pada sistem hukum tersebut semua sumber-sumber hukum memiliki kedudukan yang setara dengan artian tidak tersusun secara sistematis dalam hirarki tertentu.²⁹ Oleh karena itu, pada berikut ini akan dijelaskan bagaimana kedudukan ketentuan perundangan tentang FinCEN yang dalam hal ini adalah *Bank Secrecy Act* (BSA).

1. Sistem Hukum Amerika Serikat

Amerika Serikat menganut sistem hukum Anglo Saxon atau juga disebut sebagai *Common Law*. Sistem ini mulai berkembang di Inggris dimana kata “Anglo Saxon” berasal dari nama bangsa yaitu bangsa Angel-Sakson yang pernah menyerang sekaligus menjajah Inggris dan ditaklukkan oleh William Hertog Normandia, kemudian William mempertahankan hukum kebiasaan masyarakat pribuminya. Pada abad XI sistem hukum anglo saxon kemudian menyebar ke Amerika Serikat dan negara-negara bekas jajahannya. Oleh karena itu, sistem hukum Amerika Serikat merupakan keturunan langsung dari Inggris yang dibawa ke benua baru oleh pemukim Inggris pada abad ke 17 dan abad ke 18 dan secara

²⁸ Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 44

formil diterima sebagai dasar hukum oleh negara-negara yang bergabung dalam Amerika Serikat sesudah revolusi Amerika Serikat.³⁰

Sumber hukum sistem hukum ini adalah yurisprudensi atau putusan-putusan hakim/pengadilan (*Judicial decisions*). Melalui putusan-putusan hakim yang mewujudkan kepastian hukum, maka prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah hukum dibentuk dan menjadi kaidah yang mengikat umum.³¹ Sistem ini sering juga disebut sebagai sistem “*Unwritten Law*” (tidak tertulis). Walaupun disebut sebagai *unwritten law* tetapi tidak sepenuhnya benar, karena di dalam sistem hukum ini dikenal pula adanya sumber-sumber hukum yang tertulis (*statues*).³² Di samping putusan hakim, kebiasaan-kebiasaan dan peraturan-peraturan tertulis undang-undang dan peraturan administrasi negara diakui, walaupun banyak landasan bagi terbentuknya kebiasaan dan peraturan tertulis itu berasal dari putusan-putusan di dalam pengadilan. Sumber-sumber hukum itu (putusan hakim, kebiasaan dan peraturan administrasi negara) tidak tersusun secara sistematis dalam hirarki tertentu seperti pada sistem hukum Eropa Kontinental.³³ Sistem Hukum Anglo Saxon cenderung lebih mengutamakan hukum kebiasaan, yakni hukum yang berjalan dinamis sejalan dengan dinamika masyarakat.

Selain itu, juga di dalam sistem hukum ini terdapat “peranan” yang diberikan kepada seorang hakim yang berbeda dengan sistem hukum Eropa

³⁰ Eriyanto, “Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Eropa Kontinental” (Skripsi Sarjana Universitas Riau, Pekanbaru, 2012), hlm. 6.

³¹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 13.

³² *Ibid.*, hlm. 14

³³ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi* (Bandung : PT. Bina Cipta, 1979), hlm. 56

Kontinental. Hakim berfungsi tidak hanya sebagai pihak yang bertugas menetapkan dan menafsirkan peraturan-peraturan hukum saja, melainkan perannya sangat besar yaitu membentuk seluruh tata kehidupan masyarakat.

Hakim mempunyai wewenang yang sangat luas untuk menafsirkan peraturan hukum yang berlaku dan menciptakan prinsip-prinsip hukum baru yang akan menjadi pegangan bagi hakim-hakim lain untuk memutuskan perkara yang sejenis.³⁴ Pembentukan hukum melalui lembaga peradilan dengan sistem yurisprudensi dianggap lebih baik agar hukum selalu sejalan dengan rasa keadilan dan kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat secara nyata. Sistem hukum ini menganut doktrin yang dikenal dengan nama "the doctrine of precedent / Stare Decisis". Doktrin ini pada intinya menyatakan bahwa dalam memutuskan suatu perkara, seorang hakim harus mendasarkan putusannya pada prinsip hukum yang sudah ada dalam putusan hakim lain dari perkara sejenis sebelumnya (preseden).³⁵

2. Kedudukan Ketentuan Perundangan tentang FinCEN

Untuk mengetahui kedudukan ketentuan perundangan tentang FinCEN (dalam hal ini BSA) di dalam sistem hukum Amerika Serikat, maka harus diperhatikan terlebih dahulu beberapa hal mengenai unsur-unsur yang harus dipenuhi agar dapat dikatakan sebagai suatu hukum. Terkait dengan hal tersebut

³⁴ *Ibid.*, hlm. 75.

³⁵ Shvoong The Global Source for Summaries and Reviews, <http://id.shvoong.com/law-and-politics/law/2223074-sistem-hukum-anglo-saxon>, diunduh 16 September 2014.

di atas, Lawrence M. Friedman (1994) menyebutkan bahwa dalam suatu sistem hukum harus memenuhi 3 unsur, yaitu :³⁶

a) **Substansi hukum**, adalah produk hukum berupa aturan dan norma yang dihasilkan atau diterbitkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum tertentu. Substansi hukum mencakup peraturan perundang-undangan. Hukum identik dengan undang-undang. Unsur ini telah terpenuhi karena dasar hukum FinCEN yaitu *Bank Secrecy Act (BSA)*.

b) **Struktur hukum**, adalah kerangka yang berbentuk permanen dari suatu sistem hukum yang menjaga agar mekanisme atau proses tertentu tetap berada di dalam batas-batas tertentu. Struktur hukum mencakup kelembagaan dan aparat penegak hukum. Unsur ini telah terpenuhi karena BSA telah membentuk lembaga seperti FinCEN. Selain itu, aparat penegak hukum juga terlibat dalam penegakan UU TPPU, yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

c) **Kultur hukum (budaya)**, adalah sikap dan nilai manusia yang berpengaruh terhadap sistem hukum tertentu, yang mencakup pemikiran terhadap praktek dan kebiasaan di masyarakat. Fakta telah mencerminkan bahwa terdapat banyak kasus pencucian uang yang terjadi di masyarakat. Hal tersebut dapat menyebabkan kerisahan masyarakat dan juga dapat mempengaruhi ekonomi nasional. Oleh karena itu, masyarakat sangat membutuhkan BSA, lembaga-

³⁶ <http://nuragungsugiarto.blogspot.com/2012/02/lawrence-m-friedman.html>, diakses pada tanggal 08 Februari 2015

lembaga (termasuk FinCEN dan juga aparat penegak hukum dalam penegakan TPPU di Amerika Serikat.

Oleh karena ketiga unsur di atas telah terpenuhi, maka sistem hukum di Amerika Serikat juga telah terpenuhi. Dasar hukum lahirnya FinCEN yang dalam hal ini *Bank Secrecy Act* (BSA) merupakan undang-undang anti pencucian uang yang berlaku di Amerika Serikat, yang di dalam Amerika Serikat lebih dikenal dengan istilah statuta (undang-undang).³⁷ Hukum yang tertinggi yaitu konstitusi Amerika Serikat dan segala sumber hukum yang berada di bawahnya harus takluk kepadanya sehingga tidak boleh ada sumber hukum lain yang dapat berkontradiksi dengan konstitusi tersebut.³⁸ Terdapat 4 (empat) sumber hukum di Amerika Serikat, yaitu statuta, hukum administratif, kebiasaan, dan yurisprudensi. Sistem hukum *Common Law* berbeda dengan sistem hukum *Civil Law*. Michael Bogdan (2010) menyatakan bahwa salah satu perbedaannya yaitu bahwa pada sistem hukum *Common Law*, semua sumber-sumber hukum memiliki kedudukan yang setara dengan artian tidak tersusun secara sistematis dalam hirarki tertentu, sehingga kedudukan ketentuan perundangan tentang FinCEN yakni BSA berada di bawah konstitusi Amerika Serikat. Berbeda halnya dengan *Civil Law* yang terdapat tata urutan tertentu dalam peraturan perundang-undangannya.

C. Tinjauan Umum PPATK di Indonesia

³⁷ http://id.wikipedia.org/wiki/Hukum_Amerika_Serikat, diakses pada tanggal 02 Februari 2015

³⁸ *Ibid.*, hlm. 2

a. Pengertian dan Kedudukan PPATK

1. Pengertian PPATK

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) atau *The Indonesian Financial Transaction Reports and Analysis Centre (INTRAC)* adalah lembaga independen yang dibentuk dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang.³⁹ Lembaga ini memiliki kewenangan untuk melaksanakan kebijakan pencegahan dan pemberantasan pencucian uang sekaligus membangun rezim anti pencucian uang dan kontra pendanaan terorisme di Indonesia. Hal ini tentunya akan sangat membantu dalam upaya menjaga stabilitas sistem keuangan dan menurunkan terjadinya tindak pidana asal (*predicate crimes*). PPATK berkedudukan di Jakarta, Indonesia. Susunan organisasi PPATK terdiri atas kepala, wakil kepala, jabatan struktural lain, dan jabatan fungsional.⁴⁰

PPATK merupakan FIU yang status dan kedudukannya tidak berada di bawah struktur suatu lembaga pemerintah atau lembaga lainnya. Oleh karena itu, PPATK dapat menjaga independensi pelaksanaan tugasnya serta dapat menjamin pengambilan keputusannya dan pelaksanaan fungsinya tidak diintervensi oleh pihak lain, termasuk dalam hal ini menjaga kerahasiaan data dan informasi intelijen keuangan yang dimilikinya. PPATK merupakan FIU model administratif yang lebih banyak berfungsi sebagai perantara antara

³⁹ Indonesia, Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, UU No. 8 Tahun 2010, LN No. 122 Tahun 2010, TLN No. 5164.

⁴⁰ http://id.wikipedia.org/wiki/Pusat_Pelaporan_dan_Analisis_Transaksi_Keuangan, diakses pada tanggal 11 Februari 2015

masyarakat atau industri jasa keuangan dengan aparat penegak hukum. Laporan yang masuk dianalisis terlebih dahulu oleh lembaga ini kemudian dilaporkan kepada institusi penegak hukum yaitu Kepolisian dan Kejaksaan.⁴¹

2. Kedudukan PPATK

PPATK merupakan kelembagaan yang independen, yang bebas dari campur tangan yang bersifat politik seperti Lembaga Negara, Penyelenggara Negara dan pihak lain dan dalam melaksanakan tugasnya wajib menolak campur tangan itu dari pihak siapapun. Prinsip ini bisa dilihat dari ketentuan

Pasal 37 dalam Bab VI bagian kesatu UU No. 8 Tahun 2010 yang berbunyi :

⁴²

(a) PPATK dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya bersifat independen dan bebas dari campur tangan dan pengaruh kekuasaan manapun.

(b) PPATK bertanggungjawab kepada Presiden.

(c) Setiap orang dilarang melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan PPATK.

(d) PPATK wajib menolak dan/atau mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak manapun dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewenangannya.

Penjelasan Pasal 37 ayat (3) menentukan bahwa yang dimaksud dengan “melakukan segala bentuk campur tangan” adalah perbuatan atau

⁴¹ <http://majalaremaja.blogspot.com/2012/05/pengertian-pusat-pelaporan-dan-analisis.html>, diakses pada tanggal 11 Februari 2015

⁴² *Ibid.*, Ps. 37

tindakan dari pihak manapun yang mengakibatkan berkurangnya kebebasan PPATK untuk dapat melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya.⁴³ Jadi campur tangan dari pihak luar (eksternal PPATK) tidak dimungkinkan menurut UU ini, karena dalam ketentuannya melarang demikian. Selain itu, dari pihak orang dalam (internal PPATK) juga diharuskan supaya menolak campur tangan tersebut.

b. Latar Belakang Pembentukan PPATK

Yunus Husein menjelaskan bahwa krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998 memberikan pelajaran berharga bagi Indonesia karena dunia perbankan pada saat itu seakan-akan berada pada jurang kehancuran. Pada masa itu beberapa bank swasta nasional terpaksa dilikuidasi dan beberapa bank yang lain juga dibekukan operasionalnya. Hal tersebut bisa terjadi karena kurang baiknya pengelolaan bank pada masa itu. Di samping itu, bank secara tidak sadar telah menyimpan dana-dana hasil kejahatan.⁴⁴ Para pelaku pencucian uang cenderung tidak lama dalam menempatkan dana dari hasil kejahatan di perbankan. Apabila bank menerima penempatan dana dari hasil kejahatan dalam jumlah yang besar dan secara tiba-tiba dana tersebut ditarik dalam jumlah yang besar maka hal ini dapat mengakibatkan masalah likuiditas yang tentunya berdampak pada sistem keuangan negara.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*, Penjelasan Ps. 37 ayat (3)

⁴⁴ Yunus Husein, "Rezim Anti Pencucian Uang : Peran Strategis dan Perkembangan Terkini", http://www.ppatk.go.id/artikel_detail.php?s_sid=147, diakses tanggal 26 September 2014

⁴⁵ PPATK, *Rencana Strategis Pusat Pelaporan Analisis dan Transaksi Keuangan 2010-2014* (Jakarta : Lampiran Keputusan Kepala PPATK, 2009), hlm. 2

Kondisi perbankan yang memprihatinkan pada masa krisis tersebut membuat negara kita semakin didesak keras oleh *FATF* untuk segera memberlakukan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang. Apalagi menurut *Press Release* FATF pada tanggal 20 Juni 2004 yang terbit di Paris, pada bulan Juni 2001 Indonesia dimasukkan ke dalam daftar *Non Cooperative Countries and Territories (NCCTs)* karena tidak memenuhi *Forty Recommendations* yang dikeluarkan oleh *FATF* sebagai standar internasional.

Atas desakan itu, kemudian muncullah kesadaran Indonesia untuk menaruh perhatian besar terhadap masalah pencucian uang, yaitu dengan disahkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Selain itu, salah satu standar internasional yang ditentukan dalam *Forty Recommendations* yaitu perlu dibangunnya *Financial Intelligence Unit (FIU)* di setiap negara untuk mencegah dan memberantas TPPU, sehingga dibentuklah lembaga Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sebagai amanat diberlakukannya UU TPPU. PPATK secara internasional lebih dikenal dengan *INTRAC (Indonesia Financial Transaction Reports and Analysis Center)*

c. Tinjauan Umum Tentang PPATK dari Dimensi Peraturan Perundangan

Sebelum UU No. 15 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang berlaku, Pemerintah Indonesia telah secara tidak

langsung melakukan berbagai upaya dalam pemberantasan pencucian uang, antara lain :⁴⁶

1. Menandatangani dan meratifikasi :

- a) *Convention on Psychotropic Substances 1971* dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1996;
- b) *United Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1998* dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 tanggal 24 Maret 1997

2. Menerapkan berbagai ketentuan yang berkaitan dengan pencucian uang, yaitu :

- a) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika dalam pasal 74,75,77 dan 90
- b) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam pasal 28
- c) Kitab Undang-undang Hukum Pidana dalam pasal 39, 480, dan 481
- d) Peraturan Bank Indonesia Nomor 3/10/2001 tanggal 198 Juni 2001 tentang prinsip *Know Your Customer* (KYC)

Namun langkah-langkah tersebut dianggap oleh FATF belum signifikan dalam upaya melakukan pencegahan dan pemberantasan pencucian

⁴⁶ Afra Azzhara, “Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pemeriksaan Oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang”, (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2012) hlm. 53

uang. Langkah-langkah tersebut tidak cukup menghindarkan Indonesia dari label *NCCT's*.⁴⁷ Mengapa FATF memasukkan Indonesia dalam daftar tersebut, tentu saja dengan pengamatan dan pertimbangan yang sangat cermat bahwa Indonesia disinyalir menjadi salah satu sumber sekaligus muara kegiatan money laundering. Salah satu dari *The 40 Recommendations* yang belum dituruti oleh negara kita yaitu mengenai Rekomendasi ke-15 yang berbunyi :⁴⁸

“If financial institutions suspect that funds stem from a criminal activity, they should be required to report promptly their suspicious to the competent authorities.”

Rekomendasi ini pada pokoknya adalah supaya bank pada khususnya memberikan perhatian khusus kepada suatu transaksi yang tidak benar latarbelakangnya berupa melaporkannya kepada yang berwenang. Rekomendasi inilah yang belum ditindaklanjuti negara kita, yaitu mengenai diberlakukannya Undang-Undang Anti Pencucian Uang.

Menghadapi desakan dari FATF dan IMF maka Pemerintah Indonesia mempersiapkan RUU Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan segera setelah itu pula rancangan diserahkan ke DPR untuk dibahas. Pada tanggal 17 April 2002, UU Tindak Pidana Pencucian Uang disahkan menjadi UU No. 15 Tahun 2002 dalam Lembaran Negara No. 30 Tahun 2002 sebagai dasar hukum yang lebih komprehensif di negara kita untuk memerangi

⁴⁷ *Ibid.*, hlm.40

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 62

praktek pencucian uang, Pembentukan lembaga khusus yang menangani masalah pencucian uang yaitu PPATK sebagai institusi sentral di dalam sistem anti pencucian uang di Indonesia yang diatur di dalam pasal 18 UU TPPU.⁴⁹

Fithriadi Muslim (2008) menyatakan bahwa meskipun telah disahkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, Indonesia masih tidak bisa terhindar dari daftar *NCCTs* karena dianggap masih memiliki banyak kelemahan, misalnya batasan jumlah hasil kejahatan sebesar Rp 500 juta rupiah, tidak ada klausula *tipping off*, definisi transaksi mencurigakan yang sederhana, penyampaian laporan atas transaksi mencurigakan selama 14 hari yang terlalu lama, pengaturan kerjasama internasional dalam bentuk bantuan hukum timbal balik, serta penanganan masalah pencucian uang. Selain itu, Indonesia juga dipandang tidak ada kemajuan yang berarti sejak disahkannya UU TPPU.

Fithriadi Muslim (2008) kemudian menambahkan lagi bahwa oleh karena itu, pada tanggal 16 September 2003, Rapat Paripurna DPR RI telah menyetujui dan menyetujui bersama Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Perubahan tersebut ternyata menunjukkan arah yang positif. Hal itu tercermin dari meningkatnya kesadaran dari pelaksana UU TPPU tersebut, seperti penyedia jasa keuangan dalam melaksanakan

⁴⁹ Utami Triwidayati., “Peranan dan Hambatan dalam Pelaksanaan Fungsi PPATK dalam Mencegah dan Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang”, (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2009), hlm. 59.

kewajiban pelaporan, Lembaga Pengawas dan Pengatur dalam pembuatan peraturan, PPATK dalam melakukan kegiatan analisis dan penegak hukum dalam menindaklanjuti hasil analisis hingga penjatuhan sanksi pidana dan/ atau administratif.

Yunus Husein (2012) menjelaskan bahwa seiring dengan berjalannya waktu, upaya yang dilakukan tersebut ternyata dirasakan belum optimal, antara lain karena peraturan perundang-undangan yang ada masih memberikan ruang timbulnya penafsiran yang berbeda-beda, adanya celah hukum, kurang tepatnya pemberian sanksi, belum dimanfaatkannya pergeseran beban pembuktian, keterbatasan akses informasi, sempitnya cakupan pelaporan dan jenis laporan, serta kurang jelasnya tugas dan kewenangan dari para pelaksana UU tersebut. Untuk memenuhi kepentingan nasional dan menyesuaikan standar internasional, maka pada tanggal 22 Oktober 2010 disahkanlah UU No. 8 Tahun 2010 sebagai pengganti UU No. 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2003 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2002. Pada saat UU ini berlaku, UU No. 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 tahun 2003 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

d. Tugas, Fungsi Pokok, serta Kewenangan PPATK

Pasal 39 Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, menetapkan PPATK

mempunyai tugas mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang.⁵⁰

Dalam melaksanakan tugas di atas, PPATK mempunyai 4 fungsi dengan kewenangan masing-masing yaitu :⁵¹

1. Pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang;

Dalam melaksanakan fungsi pencegahan dan pemberantasan TPPU, PPATK berwenang⁵²:

- (a) meminta dan mendapatkan data dan informasi dari instansi pemerintah dan/atau lembaga swasta yang memiliki kewenangan mengelola data dan informasi, termasuk dari instansi pemerintah dan/atau lembaga swasta yang menerima laporan dari profesi tertentu;
- (b) menetapkan pedoman identifikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan;
- (c) mengoordinasikan upaya pencegahan tindak pidana Pencucian Uang dengan instansi terkait;
- (d) memberikan rekomendasi kepada pemerintah mengenai upaya pencegahan tindak pidana Pencucian Uang;
- (e) mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi dan forum internasional yang berkaitan dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana Pencucian Uang;

⁵⁰ *Ibid.*, Ps. 39

⁵¹ *Ibid.*, Ps. 40

⁵² *Ibid.*, Ps. 41 ayat (1)

(f) menyelenggarakan program pendidikan dan pelatihan anti pencucian uang; dan

(g) menyelenggarakan sosialisasi pencegahan dan pemberantasan tindak pidana Pencucian Uang.

2. Pengelolaan data dan informasi yang diperoleh PPATK;

Dalam melaksanakan fungsi pengelolaan data dan informasi, PPATK berwenang menyelenggarakan sistem informasi.⁵³

3. Pengawasan terhadap kepatuhan Pihak Pelapor;

Dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kepatuhan Pihak Pelapor, PPATK berwenang:⁵⁴

(a) menetapkan ketentuan dan pedoman tata cara pelaporan bagi Pihak Pelapor;

(b) menetapkan kategori Pengguna Jasa yang berpotensi melakukan tindak pidana Pencucian Uang;

(c) melakukan audit kepatuhan atau audit khusus;

(d) menyampaikan informasi dari hasil audit kepada lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap Pihak Pelapor;

(e) memberikan peringatan kepada Pihak Pelapor yang melanggar kewajiban pelaporan;

⁵³ *Ibid.*, Ps. 42

⁵⁴ *Ibid.*, Ps. 43

(f) merekomendasikan kepada lembaga yang berwenang mencabut izin usaha Pihak Pelapor; dan

(g) menetapkan ketentuan pelaksanaan prinsip mengenali Pengguna Jasa bagi Pihak Pelapor yang tidak memiliki Lembaga Pengawas dan Pengatur

4. Analisis atau pemeriksaan laporan dan informasi Transaksi Keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang dan/atau tindak pidana lain ("predicate crimes").

Dalam rangka melaksanakan fungsi analisis atau pemeriksaan laporan dan informasi, PPATK berwenang:⁵⁵

(a) meminta dan menerima laporan dan informasi dari Pihak Pelapor;

(b) meminta informasi kepada instansi atau pihak terkait;

(c) meminta informasi kepada Pihak Pelapor berdasarkan pengembangan hasil analisis PPATK;

(d) meminta informasi kepada Pihak Pelapor berdasarkan permintaan dari instansi penegak hukum atau mitra kerja di luar negeri;

(e) meneruskan informasi dan/atau hasil analisis kepada instansi peminta, baik di dalam maupun di luar negeri;

(f) menerima laporan dan/atau informasi dari masyarakat mengenai adanya dugaan tindak pidana Pencucian Uang;

(g) meminta keterangan kepada Pihak Pelapor dan pihak lain yang terkait dengan dugaan tindak pidana Pencucian Uang;

⁵⁵ *Ibid.*, Ps. 44 ayat (1)

- (h) merekomendasikan kepada instansi penegak hukum mengenai pentingnya melakukan intersepsi atau penyadapan atas informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (i) meminta penyedia jasa keuangan untuk menghentikan sementara seluruh atau sebagian Transaksi yang diketahui atau dicurigai merupakan hasil tindak pidana;
- (j) meminta informasi perkembangan penyidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik tindak pidana asal dan tindak pidana Pencucian Uang;
- (k) mengadakan kegiatan administratif lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini; dan
- (l) meneruskan hasil analisis atau pemeriksaan kepada penyidik.

D. Tinjauan Umum FinCEN di Amerika Serikat

a. Pengertian dan Kedudukan FinCEN

1. Pengertian FinCEN

FinCEN (Financial Crime Enforcement Network) adalah sebuah unit kerja yang berada di bawah *Treasurer* (Menteri Keuangan) yang dibentuk berdasarkan *Bank Secrecy Act (BSA)* yang diamandemen pada tahun 1990 dan disempurnakan dengan tujuan untuk menyediakan dukungan bagi penegakan hukum melalui analisa informasi dan penciptaan sumber-sumber informasi yang baru bagi pencegahan, pencarian dan penuntutan terhadap kegiatan

pencucian uang.⁵⁶ Badan ini mendukung dan memperkuat usaha-usaha anti pencucian uang, pendanaan terorisme, dan kejahatan keuangan lainnya baik secara domestik maupun internasional dan mempererat kerjasama antar lembaga dan antar negara melalui pengumpulan, analisis dan penyebaran informasi, bantuan teknologi serta penerapan otoritas keuangan secara efektif dan efisien.⁵⁷ FinCEN merupakan jenis FIU model administratif yang memainkan peranan sebagai *buffer* (penyangga) antara lembaga keuangan dengan aparat penegak hukum. Hal ini diharapkan agar dapat mendorong tumbuhnya kepercayaan yang lebih besar dalam pengembangan sistem dan mekanisme penanganan pencucian uang secara keseluruhan.⁵⁸

Jennifer Shasky Calvery, Direktur FinCEN, pada tahun 2013 mengungkapkan bahwa motto dari FinCEN yaitu “mengikuti uang”, karena tujuan utama dari suatu kejahatan yaitu keuntungan financial. Para pelaku kejahatan akan berupaya untuk menghilangkan jejak dari kejahatan yang mereka lakukan yaitu dengan cara menyamarkan uang hasil kejahatan dan menggunakan uang hasil kejahatan tersebut seolah-olah merupakan uang yang halal. Oleh karena itu, sangat diperlukan untuk mengikuti alur uang tersebut agar dapat menemukan jejak kejahatan yang mereka lakukan. FinCEN merupakan suatu *network* (jaringan) yang menyatukan informasi dan orang, karena informasi tersebut dikoordinasikan dengan aparat penegak hukum,

⁵⁶ <http://www.fincen.gov/> diakses pada tanggal 15 Oktober 2014

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 52

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 15

pembuat undang-undang, dan instansi lainnya yang berasal dari industry keuangan.⁵⁹

2. Kedudukan FinCEN

FinCEN (Financial Crime Enforcement Network) adalah sebuah unit kerja yang berada di bawah *Treasurer* (Menteri Keuangan). Direktur FinCEN melapor kepada *Treasury's Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence (TFI)* agar dapat meningkatkan integritas sistem keuangan dengan cara mendeteksi dan mencegah kejahatan keuangan. TFI adalah salah satu departemen utama di *Treasury Department* guna memerangi terorisme dan melawan kejahatan keuangan.⁶⁰

Pada lingkungan yang kekurangan sumber daya manusia ini, kedudukan FinCEN secara unik diposisikan sebagai *intersection* (perantara) bagi industri keuangan, *regulator* (pembuatan peraturan), aparat penegak hukum, dan mitra global terkait. FinCEN juga berperan sebagai jaringan bagi berbagai instansi tersebut agar dapat mencapai tujuan deteksi dan pencegahan kejahatan keuangan. Kedudukan unik ini juga membuat FinCEN dapat melakukan kerjasama dengan berbagai instansi terkait baik secara nasional maupun internasional.⁶¹

b. Latar Belakang Pembentukan FinCEN

⁵⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Financial_Crimes_Enforcement_Network, diakses pada tanggal 11 Februari 2015

⁶⁰ <http://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Terrorism-and-Financial-Intelligence.aspx>, diakses pada tanggal 11 Februari 2015

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 5

Oleh karena Amerika Serikat merupakan pelopor dari rezim internasional anti pencucian uang, Amerika Serikat menjadi negara yang paling berpengalaman dalam menghadapi masalah *money laundering* dibanding dengan negara-negara lain. Pengalaman Amerika Serikat bukan saja di bidang ketentuan-ketentuan hukum *money laundering*, namun juga dalam penegakan hukumnya yang tercermin dari putusan-putusan hakim yang cukup kaya sebagai bahan penting dalam memberantas praktik *money laundering*.⁶² Sehingga tidaklah mengherankan apabila beberapa negara bahkan mengambil alih begitu saja ketentuan-ketentuan *money laundering* dari Amerika Serikat untuk diterapkan di negaranya tanpa memperhatikan berbagai kondisi negaranya sendiri.

Banyak pula negara yang menjadikan Amerika Serikat sebagai tempat untuk mendapat banyak pengetahuan untuk memerangi kecurangan, penyelewengan dan kejahatan keuangan. Bahkan beberapa negara mengirimkan pegawai, pejabat dan mahasiswanya di bidang ilmu keuangan, hukum, pengacara, serta kepolisian untuk menimba pengetahuan dari negara ini.

Jika di negara-negara lain, sistem kerahasiaan bank (*bank secrecy*) banyak dipergunakan sebagai sarana perlindungan untuk praktik pencucian uang, di Amerika Serikat justru sebaliknya. Ketentuan rahasia bank diatur sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan para pencuci uang bisa

⁶² *Ibid.*, hlm.108

bersembunyi di balik keketatan sistem rahasia bank tersebut.⁶³ Ketentuan ini diatur secara komprehensif pertama kali dalam *Bank Secrecy Act 1970*, selanjutnya disebut BSA. BSA dikenal sebagai Undang-Undang tentang mata uang dan pencatatan transaksi luar negeri, dikenal juga sebagai Undang-Undang Anti Pencucian Uang.

Sejak tahun 1970 BSA sudah mengalami amandemen sebanyak 8 kali, Amandemen pada tahun 1990 inilah yang merupakan dasar pendirian *Financial Crime Enforcement Network (FinCEN)* karena dalam usaha menjalankan BSA dibutuhkan institusi financial untuk membantu agen pemerintah Amerika Serikat dalam mendeteksi dan mecegah pencucian uang. BSA membutuhkan institusi financial yang mampu melakukan pencatatan atas pembelian-pembelian tunai instrumen keuangan, dan mampu membukukan transaksi tunai melebihi USD 10,000 perhari, serta mampu melaporkan transaksi atau kegiatan keuangan mencurigakan yang menandakan adanya pencucian uang, pengelakan pajak, ataupun kejahatan-kejahatan lainnya.⁶⁴ Berdasarkan kebutuhan tersebut, maka dibentuklah FinCEN. Di samping itu, pembentukan FinCEN juga untuk memenuhi *Forty Recommendation* yang merupakan standar internasional yang ditetapkan FATF. FinCEN didirikan untuk mendukung penegakan hukum federasi, hukum negara bagian dan hukum internasional dengan menganalisa informasi

⁶³ Nurul Istiqomah Condrokirono, "Aspek Penguatan Kebijakan dan Kerjasama Internasional sebagai Upaya agar Indonesia Tetap Berada di Luar NCCTs List," (Skripsi Sajana Universitas Indonesia, Depok, 2009), hlm.29.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 42.

yang dibutuhkan berdasarkan BSA sebagai salah satu alat terpenting untuk memerangi *money laundering*.

Saat didirikan tahun 1990, misi FinCEN mula-mula adalah mendirikan jaringan intelejen keuangan dan pembuktian atas tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana financial lainnya yang terjadi di dalam maupun luar negeri. Pada bulan Mei 1994, misi FinCEN meluas termasuk tanggungjawab atas pengaturan kebijakan BSA. Dan pada bulan Oktober 1994, OFE (*Office of Financial Enforcement*) melebur dalam FinCEN. FinCEN mengembangkan kerjasama dengan FIU dari 15 negara lain yang tergabung dalam Egmont Group. Kerjasama dilakukan dengan cara berbagi informasi untuk melacak penjahat internasional.⁶⁵

Kemudian pada tahun 2001, FinCEN resmi menjadi badan di Departemen Keuangan yang bertugas untuk mendukung usaha-usaha penegakan hukum dan mengembangkan pengaturan untuk lebih dari 100,000 bank, perusahaan asuransi, kasino, perusahaan pembiayaan, broker sekuritas, perusahaan reksadana, pedagang emas, dan institusi-institusi lainnya yang menghadapi resiko dimanfaatkan oleh penjahat-penjahat keuangan untuk mencuci uangnya. FinCEN juga menyediakan strategi analisa berdasarkan pola dan tren yang berlaku untuk pemerintah pembuat kebijakan.⁶⁶

c. Tinjauan Umum tentang FinCEN dari Dimensi Peraturan Perundangan

⁶⁵ http://www.fincen.gov/about_fincen/www/, diakses pada tanggal 12 Desember 2014

⁶⁶ http://www.fincen.gov/news_room/, diakses pada tanggal 06 Januari 2015

Sebelum dunia internasional ramai membicarakan mengenai *money laundering*, Amerika Serikat telah memberlakukan berbagai perundang-undangannya untuk memerangi *money laundering*, terutama yang dananya berasal dari narkoba dan obat-obatan, antara lain :⁶⁷

1. *The Bank Secrecy Act* tahun 1970

The Bank Secrecy Act of 1970 (BSA) mengharuskan lembaga-lembaga keuangan untuk membuat dan menyimpan "*paper trail*" (bukti tertulis tentang aktivitas keuangan seseorang) untuk berbagai jenis transaksi. Para penuntut menganggap bahwa *paper trail* yang diharuskan BSA dan amandemen-amandemennya merupakan alat yang penting untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan serta penuntutan terhadap pelanggaran *money laundering*.

Undang-Undang tersebut memberi kewenangan kepada menteri keuangan Amerika Serikat untuk mengeluarkan perundang-undangan yang mengharuskan lembaga-lembaga keuangan untuk menyimpan catatan-catatan tertentu dan menyampaikan laporan-laporan tertentu, dan untuk mengimplementasikan *anti money laundering programs* dan untuk mematuhi prosedur-prosedur terkait.

2. *Money Laundering Control Act of 1986* (MLCA)

Sebelum tahun 1986, cakupan penegakan hukum mengenai pencucian uang berdasarkan hukum Amerika Serikat sangatlah sempit, karena hukum yang ada hanya ditujukan untuk memerangi narkoba itu sendiri, yaitu melalui

⁶⁷ Shirly Santosa, "Analisis Perbandingan PPATk di Indonesia dan FinCEN di Amerika Serikat", Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2011), hlm. 78.

putusan-putusan pengadilan yang melarang masuknya narkoba ke Amerika Serikat dan memenjarakan mereka yang mengedarkan dan menggunakan narkoba.

Apabila para pencuci uang (*money launderer*) yang berasal dari narkoba itu ditangkap, ada saat itu jaksa tidak memiliki sarana yang cukup untuk dapat menuntut yang bersangkutan, sehingga hanya dituntut melakukan pelanggaran ringan saja dengan sanksi yang sangat ringan, yaitu dituntut atas bepergian dari satu negara bagian ke negara bagian lain (interstate) atau ke luar negeri dengan melakukan aktivitas yang melanggar hukum, atau dituntut karena tidak membuat *Currency Transaction Report* (laporan atas setiap penempatan, penarikan, pertukaran mata uang, pembayaran lain, transfer melalui institusi keuangan yang lebih dari USD 10,000) yang bagi lembaga-lembaga keuangan diharuskan untuk memberikan laporan yang demikian itu karena telah melakukan transaksi di atas USD 10,000, atau dituntut karena telah bersekongkol melakukan salah satu dari perbuatan tersebut. Setiap pelanggaran tersebut hanya dapat dihukum dengan pidana penjara yang tidak lebih dari 5 (lima) tahun. Tidak satu pun undang-undangan dibuat untuk dapat menjangkit para money launderer berskala besar yang marak pada tahun 1980-an.

Sehubungan dengan kekurangan ketentuan hukum tersebut, maka kongres Amerika Serikat pada tahun 1986 mengundangkan *Money Laundering Control Act of 1986 (MLCA)* yang untuk pertama kalinya

berupaya mendefinisikan dan menetapkan sifat kriminalisasi berbagai kegiatan yang dikategorikan sebagai *money laundering*.⁶⁸ Undang-undang tersebut mengatur 2 (dua) jenis tindak pidana federal yang baru, yaitu sebagaimana diatur dalam pasal 1956 dan 1957 dari Title 18 United State Code (U.S.C).

d. Tugas, Fungsi Pokok, serta Kewenangan FinCEN

Misi FinCEN adalah melindungi sistem keuangan dari bahaya kejahatan keuangan, memerangi pendanaan terorisme, tindak pidana pencucian uang dan tindakan melanggar hukum lainnya, serta meningkatkan keamanan nasional melalui pengumpulan, analisis, dan penyebaran informasi dengan cara bekerjasama dengan otoritas keuangan lainnya.⁶⁹ Sehingga untuk mencapai misi tersebut, FinCEN melakukan tugasnya yaitu :

1. Mendukung usaha-usaha penegakan hukum dengan membuat jaringan luas dan menerapkan teknologi canggih untuk analisis dan penyebaran informasi.
2. Menciptakan sumber daya penegakan hukum yang baru dalam hal :
 - (a) Pengumpulan informasi dan memberikan kewenangan anti pencucian uang pada *Bank Secrecy Act*.
 - (b) Mengkonsentrasikan dan meningkatkan kemampuan analisis intelijen dengan mengikuti kecenderungan dan pola kegiatan pencucian uang dan kejahatan keuangan lain yang terkait dengan pencucian uang.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 64.

⁶⁹ <http://www.fincen.gov/>, diakses pada tanggal 19 September 2014

(c)Mempererat kerjasama internasional dalam menemukan, mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang.

Dalam melaksanakan tugas di atas, FinCEN mempunyai 3 (tiga) fungsi dengan kewenangan masing-masing yaitu :⁷⁰

1. FinCEN sebagai badan Pengawas dan Pengatur

Dalam menjalankan fungsi ini, FinCEN mempunyai kewenangan :

- (a) Membuat dan mengembangkan peraturan-peraturan untuk diimplementasikan ke dalam pasal-pasal BSA dan *USA Patriot Act*.
- (b) Membuat pedoman bagi institusi keuangan tentang metode-metode untuk menghindari bahaya kejahatan keuangan, pencucian uang, dan pendanaan terorisme.
- (c) Melakukan pelatihan di dalam dan di luar untuk institusi keuangan yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan, para pembuat peraturan, para pengawas, dan penegak hukum untuk meningkatkan kepatuhan di dalam pengadministrasian dan penegakan BSA.
- (d) Mengumpulkan, memelihara, dan menganalisa laporan-laporan dan informasi yang diberikan oleh lembaga keuangan di bawah aturan BSA.
- (e) Menyebarkan data-data BSA ke penegak hukum dan badan-badan pengawas dan pembuat legislasi.

⁷⁰ Financial Crimes Enforcement Network, "Feasibility of Cross Border Electronic Funds Transfer Reporting Sistem," (<http://www.fincen.gov>), diakses 03 September 2014.

FinCEN menganalisa aktivitas taktis dan strategis yang mencurigakan. Di tingkat taktis setiap laporan yang berindikasi terorisme diteliti, divalidasi dan dianalisa dengan seksama. Informasi ini kemudian diteruskan ke TTIC suatu seksi dalam FBI TFOS. Di tingkat strategis FinCEN mempelajari data kerahasiaan bank untuk meningkatkan pemahaman metodologi, tipologi, pola geografis dan kelemahan sistemik sehubungan pendanaan terorisme.

2) USA PATRIOT Act Section 311

Untuk menjaga keamanan sistem keuangan dalam negeri terhadap ancaman criminal dari luar, section 311 memberi wewenang kepada menteri keuangan untuk menetapkan ‘kewaspadaan utama pencucian uang’ kepada institusi keuangan, yurisdiksi, transaksi asing maupun rekening tertentu dan mengharuskan menteri keuangan Amerika Serikat untuk mengambil langkah khusus terhadap badan-badan tersebut.

3) Kerjasama internasional dan berbagi informasi

FinCEN menyediakan berbagai informasi dan bantuan teknis, rekomendasi, bimbingan, pelatihan, bantuan teknologi dan staf pendukung kepada pemerintah asing guna memperkuat implementasi anti pencucian uang dan pendanaan terorisme di seluruh dunia. FinCEN bekerja sama dengan Departemen Luar Negeri, Pengadilan, Departemen Keuangan dalam menilai sikap suatu negara dalam memerangi pencucian uang dan pendanaan terorisme. Pemerintah

Amerika Serikat telah menempuh kebijaksanaan untuk membentuk jaringan di seluruh dunia dalam memerangi pencucian uang dan pendanaan terorisme sejak Juni 1995.

4) USA PATRIOT Act Section 314 (a)

Section 314 (a) mengharuskan Menteri Keuangan mendorong otoritas pembuat peraturan dan penegak hukum untuk berbagi informasi dengan institusi keuangan mengenai individu, badan dan organisasi yang terlibat atau dicurigai terlibat dalam aksi terorisme atau pencucian uang. Hal ini memungkinkan agen penegak hukum federal untuk menjangkau lebih dari 27.000 institusi keuangan untuk memeriksa rekening dan transaksi orang yang diduga terlibat terorisme atau pencucian uang.

5) Pendekatan Peraturan

FinCEN menerapkan kemampuan analisa untuk memberi informasi kepada pemerintah guna mengidentifikasi kelemahan dalam memerangi pencucian uang dan pendanaan terorisme. Perhatian khusus ditujukan pada bisnis jasa keuangan. Kegiatan ini mencakup usaha kecil pengiriman uang, pencairan cek, *money order*, *stored value product*, dan *informal value transfer*.

3. FinCEN sebagai jaringan

Dalam menjalankan fungsi ini, FinCEN bekerja sama bukan hanya dengan satu badan atau satu grup badan, namun dengan semua badan-badan yang mempunyai peran dalam melakukan penyidikan kejahatan keuangan dan

menyediakan informasi produk dan jasa. FinCEN membuat jaringan dengan agen-agen ini dengan menggunakan teknologi yang dapat mengidentifikasi dengan jelas ketika agen yang berbeda menelusuri data yang sama. Hal tersebut bertujuan untuk memfasilitasi pengkoordiniran, agar dapat menghindari penyidikan yang tumpang tindih dan untuk mengizinkan agen-agen tersebut menyesuaikan sumber-sumber daya informasi.