

MEMBERANTAS TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG: UPAYA KERJASAMA INTERNASIONAL*

by Zulkarnain Sitompul*

Pendahuluan

Negara-negara berkembang dan negara transisi ekonomi menghadapi persoalan yang sama dalam menghadapi kejahatan transnasional seperti kejahatan pencucian uang, yaitu : (i) legitimasi pemerintah lemah (ii) pengawasan perbatasan lemah (iii) hukum tidak efektif (iv) skala prioritas rendah (v) regulasi bisnis lemah (vi) kontrol sosial melalui sistem peradilan pidana yang adil dan efisien tidak tersedia dan (vii) penyelenggaraan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien. Lemahnya pemerintahan menyebabkan munculnya jurang kapasitas (*capacity gap*), yang pada gilirannya mengarah pada terjadinya hambatan fungsional berupa kegagalan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi dasar pemerintahan sebagaimana yang diharapkan masyarakat. Kondisi ini kemudian dimanfaatkan oleh organisasi kejahatan dengan cara mengisi kekosongan tersebut dengan limpahan dana sehingga pada akhirnya dapat mendikte penyelenggara negara. Organisasi kejahatan lokal misalnya menyediakan jasa sebagai pelindung dunia bisnis, sedangkan kejahatan terorganisir internasional memanfaatkan penjaga perbatasan untuk menjaga kepentingan mereka.¹

Memperkuat kebijakan dan implementasi pencegahan kejahatan pencucian uang harus dipusatkan pada penegakan hukum. Beberapa persyaratan untuk meningkatkan efektifitas dalam menghadapi tindak pidana pencucian uang adalah memberlakukan undang-undang khusus melawan tindak pidana pencucian uang. Di samping undang-undang dibutuhkan pula ketentuan pelaksanaan yang efektif dan rencana aksi yang masuk akal. Di sejumlah negara diterapkan ketentuan tentang pembekuan dan penyitaan aset yang berkaitan dengan pencucian uang. Sebagai bagian dari strategi komprehensif dalam anti *money laundering* strategi adalah membuat kejahatan menjadi lebih mahal. Hal ini

* Disampaikan pada Pertemuan Nasional Ketiga Forum Komunikasi Jurusan Hubungan Internasional se Indonesia (FKJHII) dengan tema "Optimalisasi Total Diplomacy Dalam Penanganan Kejahatan Transnasional (Transnational Organized Crime- TOC)" di Universitas Wahid Hasyim Semarang, 20 April 2006

* Dr. Zulkarnain Sitompul, SH, LL.M, Penasehat Hukum Eksekutif Bank Indonesia, dosen Pascasarjana FH UI.

¹ Paul Williams, "Combating Trafficking: The Role of Government", paper presented to International Conference on "Trafficking: Networks and Logistics of Transnational Crime and International Terrorism", Courmayeur Mont Blanc, Italy, 6-8 December 2002., hal 238.

mensyaratkan agar mempersulit penjahat dalam mencuci uang hasil kejahatan. Ketentuan pembekuan dan penyitaan aset hasil kejahatan adalah salah satu caranya.

Upaya pencegahan dan pemberantasan pencucian uang di Indonesia secara parsial dimulai pada tahun 2001 dengan dikeluarkannya ketentuan Bank Indonesia tentang Prinsip Mengenal Nasabah. Namun, belum adanya undang-undang anti pencucian uang pada waktu itu telah mengakibatkan masuknya Indonesia ke dalam daftar negara yang tidak kooperatif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang (*non cooperative countries and territories/NCCTs*) pada Juni 2001.

Dimasukkannya Indonesia ke dalam daftar NCCT's tentunya membawa konsekuensi negatif tersendiri. *Pertama*, secara ekonomis, masuk ke dalam daftar NCCT's mengakibatkan mahalnya biaya yang ditanggung oleh industri keuangan Indonesia apabila melakukan transaksi dengan mitranya di luar negeri (*risk premium*). Biaya ini tentunya menjadi beban tambahan bagi perekonomian yang pada gilirannya mengurangi daya saing produk-produk Indonesia di luar negeri. *Kedua*, secara politis, masuknya Indonesia ke dalam NCCT's dapat mengganggu pergaulan Indonesia di kancah internasional.

Berbagai upaya diambil oleh pemerintah dengan maksud untuk membangun rezim anti pencucian uang yang efektif yaitu diundangkannya Undang-Undang No.15 Tahun 2002 yang secara tegas menyatakan bahwa pencucian uang adalah suatu tindak pidana dan mendirikan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) untuk melaksanakan undang-undang tersebut. PPATK, yang dalam bahasa generiknya adalah *Financial Intelligence Unit (FIU)*, adalah suatu badan pemerintah di bawah presiden yang independen dalam menjalankan tugasnya. Akan tetapi, Undang-Undang No. 15 tahun 2002 tersebut dinilai oleh *Financial Action Taks Force (FATF) on Money Laundering* masih lemah karena belum sepenuhnya mengadopsi 40 rekomendasi dan 8 rekomendasi khusus yang mereka keluarkan.

Undang-undang tersebut kemudian disempurnakan dengan diundangkannya Undang-Undang No.25 Tahun 2003 tentang Perubahan Undang-undang No.15 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang pada tanggal 13 Oktober 2003 (UUTPPU). Pokok-pokok perubahan dan penyempurnaan undang-undang itu meliputi: *Pertama*, penegasan pengertian pencucian uang, merubah pendekatan dalam penetapan tindak pidana asal (*predicate crime*) dari sistem tertutup menjadi system terbuka. *Kedua*, memperluas cakupan tindak pidana pencucian uang. *Ketiga* lebih mengefektifkan pelaksanaan tugas PPATK. *Keempat*, memperkuat kerahasiaan data. *Kelima*, memperluas bentuk kerjasama internasional dan terakhir keluwesan dalam menyesuaikan diri dengan perkembangan internasional dalam penanganan pencucian uang. Proses pembangunan rejim anti pencucian uang yang efektif dimulai dengan beroperasinya PPATK secara penuh pada 20 Oktober 2003.

Untuk memperkuat rejim anti pencucian uang di Indonesia, upaya yang harus dilakukan adalah memperkuat empat pilar rejim. Keempat pilar tersebut adalah : *pertama*, hukum dan peraturan perundang-undangan; *kedua*, teknologi sistem informasi dan sumber daya manusia; *ketiga*, analisis dan kepatuhan; dan *keempat*, kerjasama dalam negeri dan internasional.

Peran Industri Perbankan

Peran industri perbankan dalam mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang sangat menonjol. Perbankan dan penyedia jasa keuangan lainnya merupakan ujung tombak dalam rejim anti pencucian uang. Lembaga keuangan bersama-sama dengan karyawannya berada di lini terdepan dalam upaya memerangi aktifitas keuangan illegal. Oleh karena itu industri perbankan harus mengambil langkah-langkah konkrit untuk melakukan indentifikasi, memperkecil dan mengelola setiap risiko yang berasal dari uang haram yang mengancam individual bank dan industri perbankan. Untuk dapat melakukan hal itu, perbankan harus memiliki mekanisme kontrol dan mekanisme manajemen risiko dan juga memiliki sumber daya yang cukup agar mampu dan taat pada peraturan perundang-undangan dan pedoman tentang anti pencucian uang.²

Kewajiban bank ini antara lain harus menerapkan prinsip mengenal nasabah dan melaporkan transaksi keuangan mencurigakan serta transaksi tunai. Menurut Peraturan Bank Indonesia³, yang dimaksud dengan Prinsip KYC adalah prinsip yang diterapkan bank untuk mengetahui identitas nasabah, memantau kegiatan transaksi nasabah termasuk pelaporan transaksi yang mencurigakan. Di samping itu, penerapan prinsip ini dimaksudkan untuk mencegah dipergunakannya bank sebagai sarana pencucian uang oleh nasabah bank.

Bank diwajibkan menyusun Pedoman Pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah dan menyampaikannya kepada Bank Indonesia dan melaporkan setiap perubahan atas pedoman tersebut kepada Bank Indonesia. Adapun sanksi apabila bank tidak menyampaikan Pedoman dan tidak melaporkan perubahan Pedoman Pelaksanaan Prinsip Mengenal Nasabah dikenakan sanksi berupa kewajiban membayar sebesar Rp.1 juta per hari kelambatan dan setinggi-tingginya Rp.30 juta.

Sedangkan sanksi apabila bank tidak melaksanakan kewajiban lainnya adalah dengan pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2) huruf b, c, e, f atau g Undang-undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.10 tahun 1998 yaitu berupa :

- a. teguran tertulis;
- b. penurunan tingkat kesehatan bank;
- c. pembekuan kegiatan usaha tertentu, baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan;
- d. pemberhentian pengurus bank dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Umum Pemegang Saham atau Rapat Anggota Koperasi mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan BI, atau;

² Susan Schmidt Bies (Member of the Board of Governors of the US Federal Reserve System), "Bank Secrecy Act Enforcement", Testimony before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, US Senate, Washington DC, 3 June 2004.

³ Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (Know Your Customer Principles) tanggal 18 Juni 2001 dan Peraturan Bank Indonesia No.3/23/PBI/2001 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No.3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (Know Your Customer Principles) tanggal 13 Desember 2001.

- e. pencantuman anggota pengurus, pegawai bank, pemegang saham dalam daftar orang tercela di bidang Perbankan.

Disamping sanksi administratif tersebut di atas, terhadap anggota Dewan Komisaris, Direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang perbankan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara minimal 3 tahun dan maksimal 8 tahun serta denda minimal Rp. 5 miliar dan maksimal Rp.100 miliar (Pasal 49 ayat (2) huruf b Undang-undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.10 tahun 1998).

Kewajiban bank untuk melaporkan transaksi tunai dan transaksi keuangan mencurigakan diatur dalam Pasal 13 UUTPPU. Bank yang dengan sengaja tidak menyampaikan laporan diancam dengan pidana denda minimal 250 juta rupiah dengan maksimal satu milyar rupiah.

Sementara itu, terdapat beberapa mitos dalam pelaporan transaksi mencurigakan dari bank-bank baik yang berasal dari internal (bank) maupun dari eksternal (masyarakat) antara lain adalah :

- a. Takut kehilangan nasabah

Bank merasa khawatir kehilangan nasabah apabila menerapkan sepenuhnya prinsip KYC baik terhadap nasabah lama (*existing customer*) maupun terhadap nasabah baru (*new customer*). Hal tersebut karena tidak serentak bank-bank dalam menerapkan prinsip KYC pada nasabah. Kondisi ini memberikan peluang bagi nasabah untuk menolak memberikan informasi dan memindahkan dananya ke bank yang belum menerapkan prinsip KYC.

- b. Skala usaha bank

Bagi bank yang tergolong dalam skala besar (sebagai contoh suatu bank memiliki karyawan lebih dari 21.000 dengan 800 kantor cabang dan 8 juta nasabah di seluruh Indonesia) cenderung lebih sulit menerapkan prinsip KYC sepenuhnya, seperti pendataan profil nasabah, pelatihan bagi karyawan, dan pengadaan sistem informasi, yang untuk itu dibutuhkan waktu yang panjang, biaya yang besar dan keahlian yang memadai.

- c. Ketidakpercayaan perbankan terhadap penegakan hukum

Walaupun UU-TPPU telah memberikan kepastian akan jaminan keamanan bagi bank dalam pelaksanaan penyampaian laporan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 15, dan Pasal 40 – Pasal 42 UU-TPPU, namun bank masih meragukan pelaksanaannya khususnya terhadap aparat penegak hukum.

Pasal 15 UU-TPPU secara tegas menetapkan bahwa PJK, pejabat dan pegawainya tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana atas pelaksanaan kewajiban pelaporan. Klausula ini merupakan *safe harbor* bagi PJK dalam menjalankan kewajibannya. Di AS klausula seperti ini diatur dalam 31. U.S.C. § 5318 (g)(3) yang memberikan immunitas bagi PJK dan pegawainya dari *civil liability* apabila melaporkan transaksi yang mencurigakan. Klausula tersebut memberikan perlindungan tanpa kualifikasi kepada PJK dan

karyawannya. Baru-baru ini pengadilan federal dalam perkara *Whitney Nat'l Bank v. Karam*⁴ mempertegas pemberian perlindungan kepada PJK dan karyawannya tersebut.

Dalam kasus tersebut bank digugat oleh nasabahnya dengan tuduhan pencemaran nama baik (*defamation*) karena bank melaporkan transaksi yang mencurigakan atas nama nasabah tersebut. Pada proses pengadilan penggugat meminta agar seluruh komunikasi, baik lisan maupun tertulis, yang dilakukan bank dengan otoritas penerima laporan (*Financial Crimes Enforcement Network/FINCEN*) diungkapkan. Pengadilan memutuskan bank tidak perlu mengungkapkan dokumen untuk membuktikan:

- a. keberadaan atau isi laporan transaksi mencurigakan;
- b. komunikasi yang berkaitan dengan penyampaian transaksi mencurigakan atau isinya;
- c. komunikasi dengan otoritas dalam penyampaian laporan atau persiapan membuat laporan;
- d. komunikasi dengan otoritas setelah laporan transaksi mencurigakan disampaikan; atau
- e. keberadaan atau isi komunikasi lisan dengan otoritas berkaitan dengan kecurigaan atau kemungkinan pelanggaran hukum atau regulasi yang tidak jadi dilaporkan.

Luasnya cakupan perlindungan tersebut dimaksudkan agar PJK tidak ragu menyampaikan laporan sebagaimana yang diwajibkan oleh undang-undang. Namun demikian, kurangnya perhatian masyarakat merupakan kendala utama yang dihadapi oleh seluruh bank dalam menerapkan prinsip KYC

Peran PPATK

Dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, UUTPPU membentuk Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) suatu lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. PPATK pada dasarnya adalah unit intelijen keuangan (*Financial Intelligent Unit/FIU*). Pentingnya PPATK dilatarbelakangi kesadaran bahwa untuk memerangi pencucian uang dibutuhkan keahlian khusus. Pendirian unit intelijen keuangan yang bertugas menerima dan memproses informasi keuangan dari penyedia jasa keuangan harus dilihat dari latar belakang fenomena semakin meningkatnya kebutuhan akan pentingnya keahlian khusus tersebut.

Tidak ada aturan baku yang mengatur bentuk dan peranan yang harus dijalankan oleh FIU. Rekomendasi yang diterbitkan oleh *Caribbean Drug Money Laundering Conference*, misalnya, hanya mensyaratkan tentang perlunya suatu badan khusus yang bertanggung jawab melakukan tindakan penyidikan, penuntutan dan penyitaan. Sedangkan Rekomendasi FATF hanya menyebutkan perlunya *competent authorities* yang bertugas menerima laporan dari penyedia jasa keuangan. Sedangkan *European Money Laundering Directive* menyebut badan yang berwenang memerangi *money laundering* dan

⁴ *Whitney Nat'l Bank v. Karam*, 306 F.Supp.2d 678 (S.D. Tex.2004)

mewajibkan anggota Uni Eropa untuk menjamin bahwa badan tersebut memiliki kewenangan meminta laporan dari penyedia jasa keuangan.

The Egmont Group (TEG), suatu kelompok longgar dari FIU, memberikan suatu definisi umum tentang FIU yaitu: “A central national agency responsible for receiving (and as permitted, requesting), analyzing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information: (1) concerning suspected proceeds from crime, or (ii) required by national legislation or regulation, in order to counter money laundering”.⁵

Definisi di atas berisikan tiga fungsi dasar yang dimiliki oleh semua jenis FIU yaitu: *Pertama*, setiap FIU memiliki fungsi sebagai *repository* artinya unit ini adalah pusat informasi tentang *money laundering*. FIU tidak saja menerima informasi tentang transaksi keuangan akan tetapi FIU juga dapat mengontrol informasi. Fungsi *kedua* adalah fungsi analisis. Dalam memproses informasi yang diterimanya FIU kemudian memberikan nilai tambah terhadap informasi tersebut. Kinerja fungsinya ini tergantung pada sumber informasi yang dapat diakses oleh FIU. Dalam memproses informasi FIU berwenang memutuskan apakah suatu informasi bernilai untuk ditindaklanjuti menjadi investigasi/penyidikan. Fungsi terakhir FIU adalah sebagai *clearing house*. Dalam kapasitas ini FIU memfasilitasi pertukaran informasi tentang transaksi keuangan tidak lazim atau transaksi keuangan mencurigakan. Pertukaran informasi ini dapat terkait dengan informasi dalam segala bentuk (individual atau umum) dan dapat berlangsung dengan berbagai mitra kerja di dalam maupun di luar negeri.

Pilihan mendirikan FIU sebagai pusat informasi dibandingkan dengan laporan dari penyedia jasa keuangan langsung diserahkan kepada penegak hukum didasarkan atas beberapa alasan yaitu: *Pertama*, kebutuhan adanya ahli transaksi keuangan yang terkumpul di suatu tempat, dimana keahlian tersebut tidak dimiliki oleh penegak hukum. *Kedua*, memusatkan seluruh laporan dan proses analisisnya pada suatu instansi yang membuat pemerintah dapat bergerak cepat dalam memerangi kejahatan. *Ketiga*, FIU memiliki fungsi ekonomis. Pada satu sisi mengumpulkan informasi secara efisien, sedangkan di sisi lain FIU meringankan pekerjaan penegakan hukum sehingga lembaga penegak hukum dapat berkonsentrasi dalam menyelesaikan masalah penyidikan. Di negara yang tidak memiliki unit Pusat Pelaporan seperti Jerman, upaya gerak cepat mengalami kesulitan besar. *Keempat*, pendirian suatu lembaga sebagai perantara antara lembaga keuangan dengan penegak hukum dalam banyak hal dimaksudkan untuk meningkatkan iklim kepercayaan antara lembaga keuangan dan penguasa. Kepercayaan ini terjadi karena lembaga keuangan tidak diwajibkan melaporkan transaksi keuangan mencurigakan langsung kepada kepolisian atau kejaksaan, akan tetapi cukup melaporkan kepada FIU yang kemudian melakukan analisa sebelum melaporkannya kepada penegak hukum. Hal ini akan mengurangi kemungkinan nasabah yang tidak berdosa harus berhadapan dengan aparat penegak hukum. Alasan keempat ini juga secara tegas digaris bawahi oleh UN Model Law on Money Laundering yang menyarankan dibentuknya FIU.

⁵ Guy Stessens, *Money Laundering A New International Law Enforcement Model*, (Cambridge: University Press, 2000), hal. 184.

PPATK sebagai FIUnya Indonesia memiliki tugas dan wewenang sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 26 dan 27 UU-TPPU antara lain:

- a. Mengumpulkan, menyimpan, menganalisis, mengevaluasi informasi yang diperoleh.
- b. Memberikan nasihat dan bantuan kepada instansi yang berwenang.
- c. Melaporkan hasil analisis transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang kepada Kepolisian dan Kejaksaan.
- d. Meminta dan menerima laporan dari Penyedia Jasa Keuangan (PJK).
- e. Melakukan audit terhadap PJK mengenai kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam UU-TPPU dan terhadap pedoman pelaporan mengenai transaksi keuangan.
- f. Memberikan pengecualian kewajiban pelaporan mengenai transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf b.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tersebut, PPATK bersifat independen sebagaimana yang dimuat dalam UU-TPPU yaitu :

- a. Bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
- b. Tidak diperkenalkannya setiap pihak untuk melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan PPATK.
- c. Diwajibkannya kepala dan wakil kepala PPATK untuk menolak setiap campur tangan dari pihak manapun dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya.

Langkah-langkah kongkrit yang dilakukan PPATK dalam upaya implementasi undang-undang tindak pidana pencucian uang adalah menerbitkan serangkaian ketentuan pelaksanaan agar dapat mengoperasionalkan undang-undang tersebut. Ketentuan pelaksanaan itu dikeluarkan dalam bentuk Keputusan Kepala PPATK yang meliputi pedoman umum tentang tindak pidana pencucian uang, pedoman indentifikasi dan pelaporan transaksi keuangan mencurigakan baik untuk penyedia jasa keuangan, pedagang valuta asing maupun usaha jasa pengiriman uang dan Pedoman Pengecualian Transaksi Tunai.

Pembangunan rejim anti pencucian uang juga ditandai dengan mempererat kerjasama dengan instansi pemerintah terkait dan memperluas kerjasama internasional khususnya dengan sesama FIU. Secara formal hal ini ditandai dengan ditandatanganinya MOU dengan Bank Indonesia, Bapepam, Dirjen Pajak, Dirjen Bea Cukai, Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan, Komisi Anti Korupsi dan Kapolri. Disamping itu juga ditandatangani MOU tentang tukar menukar informasi dengan FIU Thailand, Malaysia Korea Selatan dan Australia. PPATK juga berperan aktif dalam setiap pertemuan-pertemuan internasional seperti sidang tahunan *Asia Pasific Group on Money Laundering* (APG).

Kerjasama internasional

Ide untuk merampas dan kemudian mengembalikan harta hasil kejahatan kepada negara korban merupakan hasil dari semakin menyatunya upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan lembaga-lembaga internasional. Kebijakan dan ketentuan tentang perampasan harta hasil kejahatan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari ketentuan yang mengatur tentang pergerakan uang internasional (*international money movement*) yang populer dengan label *anti-money laundering*. Pengembalian harta hasil kejahatan membutuhkan kerjasama internasional karena seringkali para penjahat menyembunyikan hasil kejahatannya di negara lain. Kerjasama internasional memberikan suatu sumberdaya baru yang sangat bernilai dalam memberantas kejahatan. Di era interdependensi antar negara, kerjasama internasional atau *soft power* merupakan pilihan utama dibanding dengan *hard power* dalam pengembalian harta hasil kejahatan. *Soft power* berasal dari aturan dan institusi rezim internasional yang mempengaruhi suatu negara agar bertindak sesuai dengan aturan yang disepakati. Sebaliknya *hard power*, terjadi ketika suatu negara memerintahkan negara lain bertindak sesuai dengan keinginannya.

Kerjasama internasional yang umum dilakukan untuk memberantas kejahatan beragam bentuknya. Misalnya untuk mengembalikan koruptor ke negara asalnya dapat dilakukan dengan ekstradisi. Ekstradisi dilakukan antar negara yang memiliki perjanjian ekstradisi. Atau dapat juga dilakukan atas dasar resiprositas. Indonesia misalnya melakukan perjanjian ekstradisi dengan Australia, Korea dan Hongkong. Sedangkan untuk mengembalikan harta hasil kejahatan dilakukan dengan mekanisme bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*). Perjanjian bilateral dalam bidang bantuan hukum timbal balik yang dimiliki Indonesia masih minim. Indonesia baru melakukan perjanjian bilateral dengan Australia, Cina dan Korea. Untuk mengatasi lemahnya perangkat hukum yang dimiliki Indonesia dalam rangka kerjasama internasional khususnya dalam upaya mengembalikan harta hasil kejahatan, telah ditetapkan UU tentang Bantuan Hukum Timbal Balik. UU ini dimaksudkan sebagai landasan untuk melakukan kerjasama internasional dalam memberantas kejahatan.

Perjanjian bantuan hukum timbal balik dapat dilakukan secara bilateral, regional atau multilateral. Perjanjian Bantuan Hukum Timbal Balik yang bersifat regional misalnya dilakukan oleh negara anggota ASEAN yang telah ditandatangani pada November 2004. Kerjasama dalam bentuk multilateral diatur dalam United Nation Convention against Transnational Organized Crime (Konvensi TOC) dan UN Convention against Corruption. (Konvensi anti korupsi). Konvensi Anti Korupsi akan berlaku setelah diratifikasi oleh paling tidak 30 negara. Apabila sudah berlaku maka konvensi tersebut dapat dijadikan landasan untuk melakukan kerjasama bantuan hukum timbal balik. Konvensi ini juga menandai munculnya rezim internasional dalam pemberantasan korupsi. Tujuan dari rezim internasional adalah untuk mengatur dan mengawasi hubungan transnasional dengan cara menyediakan sarana prosedural, aturan dan

kelembagaan untuk memberantas korupsi. Dengan turut serta dalam rezim internasional para anggota akan mendapat manfaat melalui kerjasama tersurat maupun tersirat berdasarkan kepentingan bersama.

Salah satu masalah yang timbul dalam kaitannya dengan kerjasama internasional pengembalian harta hasil kejahatan adalah biaya yang harus dikeluarkan dalam proses pengembalian harta kekayaan tersebut. Tidak dapat dipungkiri bahwa biaya untuk itu sangat besar terlebih apabila telah “dicuci” melalui beragam transaksi dan kemudian ditempatkan di luar negeri. Biaya pengembalian harta hasil kejahatan Presiden Marcos dapat dijadikan contoh. Oleh karena itu, Pasal 57 angka 4 Kovensi Anti Korupsi mengatur hal ini dengan menetapkan “*Where appropriate, unless States Parties decide otherwise, the requested State Party may deduct reasonable expenses incurred in investigations, prosecutions or judicial proceedings leading to the return or disposition of confiscated property pursuant to this article*”. Aturan yang sama juga ditemukan pada Konvensi TOC. UU Bantuan Hukum Timbal Balik juga menyadari masalah biaya ini. UU tersebut menetapkan bahwa biaya yang dikeluarkan dalam melaksanakan permintaan bantuan ditanggung oleh negara peminta, kecuali ditentukan lain oleh kedua belah pihak. UU juga mengatur mengenai kemungkinan untuk merundingkan pihak mana yang akan menanggung biaya dalam pemberian bantuan hukum tersebut.

Wacana yang kemudian berkembang adalah kemungkinan memperluas isu penggantian biaya yaitu dengan melakukan *sharing of confiscated proceeds of crime* diantara negara yang meminta bantuan (pemilik harta kekayaan) dan negara yang membantu merampas kembali harta hasil kejahatan tersebut. Amerika Serikat misalnya pada sidang ke 13 *Commision on Crime Prevention and Criminal Justice* yang diselenggarakan di Wina pada Mei 2004 lalu mengusulkan agar disusun suatu model perjanjian bilateral yang mengatur tentang pembagian harta kekayaan hasil kejahatan. Usulan ini dilatarbelakangi besarnya biaya yang harus dipikul negara yang diminta bantuan untuk melakukan investigasi, pembekuan dan penyitaan harta hasil kejahatan t dan AS memiliki aturan yang menetapkan pembagian harta hasil kejahatan dengan pembagian 50:50. Aturan serupa juga dimiliki Hongkong. Meski secara konsep terdapat perbedaan antara membayar ganti biaya dan membagi hasil kejahatan akan tetapi secara praktis tidak berbeda.

Setidaknya terdapat dua alasan praktis mengapa usulan menyetujui pembagian harta kekayaan harus dipertimbangan dengan sungguh-sungguh. *Pertama*, secara teknis akan ditemukan kesulitan menghitung berapa biaya yang sudah dikeluarkan oleh suatu negara untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan perampasan. Apalagi bila dalam proses tersebut timbul korban nyawa. *Kedua*, memberikan insentif kepada negara yang diminta bantuan sehingga upaya perampasan tersebut dilakukan dengan sungguh-sungguh. Kesungguhan negara yang diminta bantuan merupakan faktor utama keberhasilan mengembalikan harta kekayaan hasil kejahatan tersebut karena proses pelaksanaannya tidak hanya rumit tetapi juga tidak jarang menyerempet kepentingan-kepentingan ekonomi dan

politik. Besarnya prosentase pembagian tentunya dapat dirundingkan secara bilateral.

Penutup

Pengalaman kerjasama internasional dalam merampas kembali harta hasil kejahatan dapat dilihat dari upaya merampas kembali harta terpidana Hendra Rahardja di Australia. Setelah gagal mengupayakan pengembalian Hendra Rahardja ke Indonesia, pemerintah berupaya untuk mendapatkan kembali hasil kejahatan yang dilarikannya Untuk itu Pemerintah mengajukan permintaan kepada Australia yang kemudian direspon oleh Australia dengan meminta pengadilan di dua negara bagian menerbitkan freezing order dan ahli waris Hendra Rahardja diberi waktu enam bulan untuk mengajukan bantahan. Apabila setelah tenggat waktu tersebut tidak ada bantahan, maka harta tersebut dirampas. Pemerintah Australia akhirnya berhasil merampas harta tersebut dan kemudian mengembalikannya kepada Pemerintah Indonesia.

Disamping kerjasama internasional upaya lain juga harus dilaksanakan secara bersamaan. Mengingat pencucian uang merupakan kejahatan lintas negara maka harus dihadapi dengan upaya ekstra keras. Untuk meminimalkan perilaku koruptif misalnya tidak dapat hanya dengan mengandalkan peran *demand-side* yaitu hukum, regulasi atau tekanan masyarakat. Kompleksitas praktik bisnis global yang semakin meningkat dan membuka peluang timbulnya korupsi mustahil dapat dimonitor atau dikontrol hanya oleh penegak hukum. Beberapa koruptor mungkin dapat dideteksi dan kemudian dihukum. Akan tetapi lingkungan bisnis dan pemerintahan yang bersih tidak akan terwujud kecuali dapat memberdayakan peran *supply-side* yaitu dengan menyusun dan mengimplementasikan standar etika bisnis atau *good corporate governance*. Dan dibutuhkan komitmen yang kuat dari sektor swasta untuk menerapkannya. Mencegah dan memberantas korupsi membutuhkan pendekatan komprehensif dan multidisiplin. Tidak cukup sebatas retorika dan harus diingat bahwa *the crooks keep so far ahead of us, we'll never completely close the net*.

ooOoo