

RESTRUKTURISASI LEMBAGA PUSAT PELAPORAN ANALISIS DAN TRANSAKSI KEUANGAN SEBAGAI UPAYA PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

YENI WIDOWATY

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

ABSTRACT

The Centre for Analysis and Financial Transaction Report (*PPATK*) is a special institution which is directly accountable to the President and has the rights to: ask and get report from financial service providers, ask for information about the development of investigation or prosecution on money laundering which has been reported to the investigating officers or prosecutors and audit the financial service providers. However, in doing their jobs, not all financial institutions report to PPATK if there is a client who is doing a suspicious transaction or he has a transaction above 500 million. Besides, if PPATK has received a report then there is an indication of civil crime, PPATK has to hand over it to prosecutor and later this case becomes the responsibility of prosecutor to continue or to stop. Therefore, to solve money laundering effectively, PPATK needs to be restructured so that this institution has the rights to do investigation. PPATK does not need to wait from the PJK. If there is an indication of suspicious transaction this institution has the right to investigate.

Key words: money laundering, restructure, prosecution, elimination

I. PENDAHULUAN

Dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang termasuk berbagai tindak pidana yang menghasilkan harta kekayaan yang tidak sah, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) dibentuklah Pusat Pelaporan Analisis dan Transaksi Keuangan (PPATK). Tugas lembaga ini, terutama, adalah menerima laporan-laporan dari seluruh Penyedia Jasa Keuangan (PJK) atau siapapun juga yang dianggap perlu melapor. PPATK kemudian akan melakukan analisis lalu laporan tersebut akan diteruskan ke Kepolisian dan Kejaksaan untuk ditindaklanjuti. PPATK ini merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan tidak di bawah departemen atau instansi lain.

Lembaga PPATK ini mengadopsi dari *Financial Intelligence Unit (FIU)*. Keberadaan FIU ini pertama kali diatur secara implisit dalam Empat Puluh Rekomendasi (*Forty Recommendations*) dari *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*. *FATF* merupakan badan kerjasama yang didirikan oleh kelompok tujuh negara (*G-7 Summit*) di Paris, Perancis pada bulan Juli 1982 yang bertugas melakukan pemberantasan kegiatan pencucian uang (Sjahdeini, 2004: 3).

Pasal 13 ayat (1) huruf b UU Nomor 15 Tahun 2002, menentukan bahwa PJK termasuk di dalamnya adalah Bank, wajib menyampaikan laporan transaksi yang dilakukan secara tunai dalam jumlah kumulatif sebesar Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) atau lebih, baik dilakukan satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam 1 (satu) hari kerja. Laporan transaksi tersebut dikenal sebagai *Cash Transaction Repor (CTR)*, atau bila nasabah pemegang rekening menyetor tunai minimal sebesar Rp. 500.000.000,00 dalam 1 (satu) hari kerja, maka bank wajib melaporkan transaksi tersebut ke PPATK. Laporan tersebut akan digunakan oleh PPATK sebagai data untuk dilakukan analisa dan outputnya menjadi informasi intelejen keuangan yang akan diberikan kepada pihak yang berkompoten antara lain kepolisian dan kejaksaan untuk ditindaklanjuti.

Dalam kenyataannya, belum semua PJK melaporkan kepada PPATK jika ada transaksi mencurigakan atau transaksi di atas Rp. 500 juta karena melindungi nasabahnya. Atau jika PJK sudah melaporkan kepada PPATK kadang temuan PPATK terhenti. Contohnya temuan PPATK atas beberapa transaksi keuangan mencurigakan yang melibatkan 15 perwira tinggi Polri hingga kini tidak ditindaklanjuti oleh Mabes Polri. Malahan pasca pelaporan oleh PPATK ada rekening yang ditutup, atau dialihkan atas nama orang lain, (Kompas, Selasa 16 Januari 2007) padahal PPATK tidak bisa berbuat lebih.

Berbelitnya prosedur dan fungsi PPATK yang “seolah-olah” hanya sebagai perantara yang tidak punya “gigi” membuat kasus pencucian uang yang masuk ke PPATK tidak kunjung selesai. Oleh karena itu kewenangan PPATK perlu direstrukturisasi agar penanggulangan pencucian uang dapat lebih efektif.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah:

1. Apakah faktor-faktor penyebab tindak pidana pencucian uang dan bagaimana upaya pemberantasannya?
2. Mengapa PPATK selama ini kurang efektif dalam menanggulangi tindak pidana pencucian uang?
3. Restrukturisasi yang bagaimanakah sehingga PPATK dapat berperan dalam memberantas TPPU?

II. FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB PENCUCIAN UANG

Pencucian uang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka (1) UU No. 25 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Pencucian uang adalah perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan atau perbuatan lainnya atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana dengan maksud untuk menyembunyikan, atau menyamarkan asal-usul harta kekayaan sehingga seolah-olah menjadi harta kekayaan yang sah.

Adapun faktor-faktor pendorong maraknya kegiatan pencucian uang adalah (Sjahdeini, 2003: 12-15) :

A. FAKTOR GLOBALISASI

Globalisasi adalah sebuah istilah yang memiliki hubungan dengan peningkatan keterkaitan dan ketergantungan antar bangsa dan antar manusia di seluruh dunia melalui perdagangan, investasi, perjalanan, budaya populer, dan bentuk- bentuk interaksi yang lain sehingga batas-batas suatu negara menjadi bias. Proses globalisasi yang kini sedang berlangsung tidak mungkin lagi dielakkan oleh negara manapun di dunia, dipacu oleh perkembangan ilmu dan teknologi yang cepat.

Menurut Scholte, secara umum ada lima kategori besar definisi globalisasi. *Pertama*, globalisasi adalah internasionalisasi. Dari perspektif ini 'global' adalah kata sifat untuk menggambarkan hubungan lintas-batas antar negara. *Kedua*, globalisasi sebagai liberalisasi. Dari sini, globalisasi menjadi slogan penting untuk menggambarkan proses integrasi ekonomi internasional. Titik berangkat dari proyek ini ditandai dengan diberlakukannya secara global sebuah kebijakan *free-trade*. *Ketiga*, globalisasi adalah universalisasi. Dalam penggunaannya global berarti *worldwide*. Sedangkan globalisasi adalah proses menyebarnya bermacam-macam dan ilmu kepada masyarakat di seluruh penjuru dunia. *Keempat*, globalisasi adalah westernisasi atau modernisasi atau bahkan amerikanisasi. Bahkan bagi negara-negara dunia ketiga globalisasi disamakan dengan kolonisasi. *Kelima*, globalisasi adalah deteritorialisasi, atau superteritorialisasi. Globalisasi menyebabkan rekonfigurasi geografis, sehingga ruang-ruang sosial tidak lagi terpetakan secara utuh dalam wilayah teritorial, dan batas teritorial (Pamuji dan Martanto, 2006:2-5).

Batu terakhir yang diperlukan untuk globalisasi adalah *internet*. Internet juga memungkinkan apa yang kemudian dikenal sebagai *e-banking*. Kini, transfer modal tidak perlu dilakukan secara fisik. Melainkan hanya berupa pertukaran dokumen. Kalaupun sesungguhnya hal ini telah ada ratusan tahun yang lalu, *e-banking* memberi lompatan kualitas pada sistem giral ini (Garnasih, www.csici.org/vol.03 no.11di08.htm).

B. FAKTOR SANGAT CEPATNYA KEMAJUAN TEKNOLOGI

Kemajuan teknologi yang paling mendorong maraknya pencucian uang adalah teknologi informasi yaitu dengan munculnya internet. Dengan kemajuan teknologi tersebut batas-batas negara menjadi tidak berarti lagi. Dunia menjadi satu kesatuan tanpa batas. Akibatnya kejahatan-kejahatan terorganisasi (*organized crime*) yang diselenggarakan organisasi-organisasi kejahatan menjadi mudah dilakukan. Kejahatan-kejahatan tersebut berkembang menjadi kejahatan transnasional.

Pada saat ini orang dapat dengan mudah dan cepat memindahkan jumlah uang yang sangat besar dari satu yurisdiksi ke yurisdiksi lain. Misalnya dengan ATM memungkinkan para penjahat untuk memindahkan dana (*to wire funds*) ke rekening-rekening di Amerika Serikat dari negara-negara lain dan hampir seketika dan tanpa diketahui siapa pelakunya dapat menarik dana tersebut dari ATM di seluruh dunia.

C. KETENTUAN RAHASIA BANK YANG SANGAT KETAT DARI NEGARA YANG BERSANGKUTAN.

Apabila ketentuan rahasia Bank dapat disimpangi, maka akan dapat diketahui, dilacak sumber keuangan dari nasabah atau deposan. Biasanya dilakukan dengan menerapkan prinsip mengenal nasabah (*Know Your Customer*) yaitu usaha di bidang perbankan dengan cara mengenal dan mengetahui identitas nasabah, memantau transaksi dan memelihara profil nasabah, serta melaporkan adanya transaksi keuangan yang mencurigakan (*suspicious transactions*) yang dilakukan oleh pihak yang menggunakan jasa bank. Penerapan *Know Your Customer Principle* (*KYC Principle*) ini didasari pertimbangan bahwa KYC tidak saja penting dalam rangka pemberantasan pencucian uang, melainkan juga dalam rangka penerapan *prudent banking* untuk melindungi bank dari berbagai risiko dalam berhubungan dengan nasabah.

D. MUNCULNYA JENIS UANG BARU YANG DISEBUT *ELECTRONIC MONEY* ATAU *E-MONEY*

Produk-produk *e-money* yang telah dikembangkan terutama untuk digunakan melalui jaringan komputer terbuka (*open computer networks*) dari pada melakukan *face-to-face*. *E-money* atau sering disebut *electronic cash* atau *digital cash*. *E-money* adalah nama generik yang diberikan kepada konsep mata uang yang secara digital ditandatangani oleh sebuah lembaga penerbit melalui kunci enkripsi (rahasia) pribadi dan ditransmisikan kepada seseorang.

E. DIMUNGKINKAN *MONEY LAUNDERING* DILAKUKAN DENGAN *LAYERING*.

Dengan cara *layering* tersebut pihak yang menyimpan dana di bank bukanlah pihak penyimpan dana yang sesungguhnya. Deposan tersebut hanyalah sekedar bertindak sebagai

kuasa atau pelaksana amanah dari pihak lain yang menugasinya untuk menandatangani uang itu di sebuah bank. Sering pula terjadi bahwa pihak lain tersebut juga bukan pemilik yang sesungguhnya dari dana itu, tetapi hanya sekedar menerima amanah atau kuasa dari seseorang atau pihak lain yang menerima kuasa dari pemilik yang sesungguhnya. Dengan kata lain penyimpan dana tersebut juga tidak mengetahui siapa pemilik yang sesungguhnya dari dana tersebut karena dia hanya mendapat amanah dari pemilik dana. Bahkan sering terjadi bahwa orang yang diberi amanah ternyata adalah lapis yang ke sekian sebelum sampai kepada pemilik yang sesungguhnya. Dengan kata lain terjadi estafet secara lapis-lapis.

F. KARENA PEMERINTAH DARI NEGARA-NEGARA YANG BERSANGKUTAN TIDAK PERNAH BERMAKSUD BERSUNGGUH-SUNGGUH UNTUK MEMBERANTAS PRAKTEK PENCUCIAN UANG YANG DILAKUKAN MELALUI SISTEM PERBANKAN DI NEGARA TERSEBUT.

Dengan kata lain pemerintah yang bersangkutan memang dengan sengaja membiarkan praktek-praktek *money laundering* itu berlangsung di negara tersebut karena negara yang bersangkutan memperoleh keuntungan dari dilakukannya penempatan uang-uang haram itu di perbankan negara tersebut. Keuntungan yang diperoleh misalnya terkumpulnya dana di perbankan negara tersebut yang sangat diperlukan untuk membiayai pembangunan atau terkumpulnya dana itu memungkinkan perbankan negara tersebut memperoleh banyak keuntungan dari penyaluran dana itu yang lebih lanjut akan memberikan kontribusi berupa pajak yang besar kepada negara.

Dari paparan di atas nampak bahwa faktor-faktor yang menjadi pendorong pencucian uang sangat kompleks. Padahal akibat itu semua dampaknya sangat luas. Menurut John McDowel dan Gary Novis dari *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, US Department of State* (Sjahdeni, 2003:50) mengemukakan bahwa dampak pencucian uang adalah:

- a. Merongrong sektor swasta yang sah (*Undermining the legitimate private sector*)
Salah satu dampak mikro ekonomi dari pencucian uang terasa di sektor swasta. Para pencuci uang sering menggunakan perusahaan-perusahaan (*front companies*) untuk mencampur uang haram dengan uang sah, dengan maksud untuk menyembunyikan uang hasil kegiatan kejahatannya. Misalnya saja di Amerika Serikat, kejahatan terorganisasi (*organized crime*) menggunakan toko-toko pizza (*pizza parlors*) untuk menyembunyikan uang hasil perdagangan heroin. Perusahaan-perusahaan tersebut memiliki akses kepada dana-dana haram besar jumlahnya, yang memungkinkan mereka mensubsidi barang-barang dan jasa-jasa yang dijual oleh perusahaan-perusahaan tersebut agar dapat dijual di bawah harga pasar

- b. Merongrong integritas pasar-pasar keuangan (*Undermining the Integrity of Financial Markets*)
- Lembaga-lembaga keuangan (*financial institutions*) yang mengandalkan dana hasil kejahatan dapat menghadapi bahaya likuiditas. Misalnya uang dalam jumlah besar yang dicuci yang baru saja ditempatkan pada lembaga tersebut dapat tiba-tiba menghilang dari bank tersebut tanpa pemberitahuan terlebih dahulu, dipindahkan melalui *wire transfers*. Hal ini dapat mengakibatkan masalah likuiditas yang serius bagi lembaga keuangan yang bersangkutan .
- c. Mengakibatkan hilangnya kendali pemerintah terhadap kebijakan ekonominya (*Loss of control of economic policy*)
- Michel Camdessus, mantan managing director *IMF*, memperkirakan bahwa jumlah uang haram yang terlibat dalam kegiatan pencucian uang adalah antara 2 (dua) dan 5 (lima) persen dari *gross domestic product* dunia, atau sekurang-kurangnya US \$ 600.000 juta. Di beberapa negara dengan pasar yang baru tumbuh (*emerging market countries*), dana haram tersebut dapat mengurangi anggaran pemerintah, sehingga dapat mengakibatkan hilangnya kendali pemerintah terhadap kebijakan ekonominya. Pencucian uang dapat pula menimbulkan dampak yang tidak diharapkan terhadap nilai mata uang dan tingkat suku bunga karena para pencuci uang menanamkan kembali dana-dana setelah pencucian uang tersebut bukan di negara-negara yang dapat memberikan *rates of return* yang lebih tinggi kepada mereka, tetapi diinvestasikan kembali di negara-negara dimana kegiatan mereka itu kecil sekali kemungkinannya untuk dideteksi.
- d. Timbulnya distorsi dan ketidakstabilan ekonomi (*economic distortion and instability*)
- Para pencuci uang tidak tertarik untuk memperoleh keuntungan dari investasi-investasi mereka tetapi mereka lebih tertarik untuk melindungi hasil kejahatan yang mereka lakukan. Karena itu mereka lebih tertarik untuk menginvestasikan dana-dana mereka di kegiatan-kegiatan yang secara ekonomis tidak perlu bermanfaat kepada negara dimana dana mereka itu ditempatkan. Akibat sikap mereka yang demikian itu pertumbuhan ekonomi dari negara tersebut dapat terganggu.
- e. Hilangnya pendapatan negara dari sumber pembayaran pajak (*Loss of Revenue*)
- Pencucian uang menghilangkan pendapatan pajak pemerintah dan dengan demikian secara tidak langsung merugikan para pembayar pajak yang jujur. Hal itu juga mengakibatkan pengumpulan pajak oleh pemerintah makin sulit. Hilangnya pendapatan tersebut pada umumnya berarti tingkat pembayaran pajak yang lebih tinggi (*higher tax rates*) dari pada tingkat pembayaran pajak yang normal seandainya uang hasil kejahatan yang tidak dipajaki itu merupakan dana yang halal.

III. PEMBERANTASAN PENCUCIAN UANG

A. PENERAPAN PRINSIP *KNOW YOUR CUSTOMER* (KYC)

Penerapan prinsip KYC dilaksanakan di bidang perbankan dengan cara mengenal dan mengetahui identitas nasabah, memantau transaksi dan memelihara profil nasabah, serta melaporkan adanya transaksi keuangan yang mencurigakan (*suspicious transactions*) yang dilakukan oleh pihak yang menggunakan jasa bank. Penerapan Prinsip mengenal Nasabah atau lebih dikenal umum dengan *Know Your Customer Principle* (KYC *Principle*) ini didasari pertimbangan bahwa KYC tidak saja penting dalam rangka pemberantasan pencucian uang, melainkan juga dalam rangka penerapan prudential banking untuk melindungi bank dari berbagai risiko dalam berhubungan dengan nasabah

Sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) UU No 15 tahun 2002 yang menentukan bahwa : “setiap orang yang melakukan hubungan usaha dengan Penyedia Jasa Keuangan wajib memberikan identitasnya secara lengkap.....”. Ketentuan ini dimaksud untuk memudahkan bagi penegak hukum dalam melakukan pelacakan terhadap nasabah apabila di kemudian hari terdapat dugaan bahwa yang bersangkutan melakukan tindak pidana pencucian uang.

Sebelum dicantumkan dalam UU no. 15 tahun 2002, prinsip *Know Your Customer* telah diatur oleh Bank Indonesia dalam Peraturan Bank Indonesia No. 3/10/PBI/2001.

B. PENINGKATAN PERAN PUSAT PELAPORAN DAN ANALISIS TRANSAKSI KEUANGAN (PPATK)

Dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang termasuk berbagai tindak pidana yang menghasilkan harta kekayaan yang tidak sah, maka berdasarkan Undang-undang nomor 15 tahun 2002 tentang tindak Pidana Pencucian Uang dibentuklah Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) . Tugas lembaga ini, terutama, adalah menerima laporan-laporan dari seluruh Penyedia Jasa Keuangan atau siapapun juga yang dianggap perlu melapor. PPATK kemudian akan melakukan analisis lalu laporan tersebut akan diteruskan ke Kepolisian dan Kejaksaan untuk ditindaklanjuti. PPATK ini merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan tidak di bawah departemen atau instansi lain.

Karena tugasnya hanya menerima laporan dari PJK maka kurang optimal, akan lebih baik lagi jika tugas PPATK ditingkatkan. Misalnya mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan, melakukan penyadapan telpon dsb. Dalam kaitannya dengan *cyber laundering*, PPATK diberi kewenangan untuk melakukan kerjasama dengan penyedia jasa telekomunikasi.

Tentu saja peningkatan peran PPATK dan memaksimalkan prinsip KNY tidaklah cukup

karena apabila peraturan yang ada tidak disempurnakan atau diperbaharui maka kurang dapat menjangkau tindak pidana pencucian uang yang dilakukan melalui internet.

IV. TUGAS DAN KEWENANGAN PPATK

Restrukturisasi menurut kamus besar Bahasa Indonesia artinya penataan kembali, peragaan kembali atas peristiwa yang terjadi (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1993: 746). Restrukturisasi Lembaga Pengadilan maksudnya membenahi kembali kondisi pengadilan khususnya menyangkut masalah-masalah struktural pengadilan (Muhammad, 2006:188). Dalam kaitannya dengan menata ulang bangunan sistem hukum pidana Indonesia, maka istilah restrukturisasi sangat dekat dengan makna “rekonstruksi” yaitu “membangun kembali” sistem hukum pidana nasional. Jadi kedua istilah itu berkaitan erat dengan masalah “*law reform*” dan “*law development*” atau sering disebut secara singkat dengan istilah “*penal reform*” (Arief, 2007: 1)

Mengacu pada pengertian tersebut di atas maka dalam penulisan ini yang dimaksud restrukturisasi adalah penataan kembali atau membenahan kembali lembaga PPATK. Penataan tersebut di bidang kewenangan yang dipunyai oleh PPATK

Berdasarkan Pasal 18 UU No.15 Tahun 2002 dibentuk satu lembaga khusus yang disebut “Pusat Pelaporan dan Analisis transaksi Keuangan (PPATK)” yang dalam bahasa Inggrisnya disebut *Indonesia Financial Transaction Reports and Analysis Centre (IFTRAC)*. Adapun wewenang PPATK menurut ketentuan Pasal 27 UU TPPU adalah:

- a. meminta dan menerima laporan dari Penyedia Jasa Keuangan;
- b. meminta informasi mengenai perkembangan penyidikan atau penuntutan terhadap tindak pidana pencucian uang yang telah dilaporkan kepada penyidik atau penuntut umum; dan
- c. melakukan audit terhadap penyedia jasa keuangan mengenai kepatuhan kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini

Dalam praktek Internasional dikenal empat jenis *Financial Intelligence Unit (FIU)* suatu lembaga yang mirip PPATK yaitu :

- a. *Police Model*, model kepolisian yang biasanya juga diletakkan di bawah institusi kepolisian. Di sini laporan transaksi keuangan yang mencurigakan atau laporan transaksi tunai ditujukan langsung kepada lembaga ini yang pada umumnya mempunyai wewenang penyidikan. Misalnya NCIS (United Kingdom), OFIS (Slovakia), Singapura, Hongkong, Swiss, Selandia Baru;
- b. *Judicial Model*, misalnya Islandia dan Portugal. Biasanya laporan transaksi keuangan yang mencurigakan ditujukan kepada kantor Kejaksaan Agung untuk diproses;
- c. Model gabungan, dalam hal ini laporan ditujukan pada *joint police/judicial unit* institusi

gabungan seperti di Norwegia dan Denmark; dan

d. *Administratif model*: merupakan lembaga independen di bawah pemerintahan seperti *Austrac* (Australia), *Fintrac* (Kanada), *Fincen* (USA) atau dibawah Bank Sentral seperti di Malaysia atau dibawah *Financial service authority* seperti di Jepang (Husein, 2003: hal 25).

Keempat macam model *FIU* tersebut berbeda dalam hal besar kecilnya, struktur dan organisasi serta tanggungjawabnya yang semuanya tergantung pada pengaturan di masing-masing negara.

Apabila melihat empat model tersebut di atas maka, Indonesia menggunakan model mirip dengan *administrative model*. Dikatakan demikian karena PPATK juga merupakan lembaga independen di bawah Presiden dan bertanggungjawab pada Presiden. Tidak ada struktur lembaga lain di atas atau di bawahnya, jadi langsung bertanggung jawab pada Presiden.

V. RESTRUKTURISASI LEMBAGA PPATK UNTUK EFEKTIVITAS PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

Masalah efektivitas hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan usaha-usaha yang dilakukan agar hukum yang diterapkan benar-benar berlaku dalam masyarakat. Efektivitas tatanan hukum secara keseluruhan merupakan kondisi penting bagi validitas setiap norma dari tatanan hukum tersebut (Kelsen, 2006: 171). Efektivitas mengandung arti “keefektifan (*effectiveness*), pengaruh/efek keberhasilan atau kemanjuran/kemujaraban. Efektivitas suatu hukum mempunyai ukuran sebagaimana dirumuskan oleh Antony Allott bahwa;

“..... effectiveness of law, as I see it, is measured by the degree of compliance: in so far as a law is preventive,; designed to discourage behavior which is disapproved of one can see if that behavior is indeed diminished or absent. In so far as a law is curative: operating ex post facto to rectify some failing or in justice or dispute, we can see how far it serves to achieve these ends. In so far as a law is facilitative: providing formal recognition, regulation and protection for an institution of the law, such as marriage or contracts, presumably the measure of its effectiveness is the extent to which the institution so regulated is in fact insulated against attack (Allot, volume 15 number 2).

Jadi secara garis besar adalah bahwa efektivitas hukum diukur dengan tingkatan pelaksanaan yaitu *preventif*, *kuratif* dan *facilitatif*. Dalam penulisan ini dititikberatkan pada *facilitatif* (memudahkan), maksudnya memudahkan lembaga PPATK tersebut dalam menanggulangi tindak pidana pencucian uang.

Selain itu maka dalam menganalisis penulisan ini, penulis juga menggunakan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman. Teori sistem hukum tersebut menurut Friedman terdiri dari:

- a. *Struktur hukum*, yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme yang merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum. Dengan struktur hukum ini dapat dimungkinkannya memberikan pelayanan dan penggarapan secara teratur.
- b. *Substansi hukum*, yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum yang berupa norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur hukum.
- c. *Budaya hukum*, yaitu berupa ide-ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum sebagai keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum (Friedman, 1989: 17).

Dalam penelitian sistem hukum dapat meliputi kajian/penelitian terhadap ketiga komponen, baik salah satu atau keseluruhan. Penelitian substansi hukum bisa meliputi substansi hukum positif (*ius constitutum*), menurut hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*), menurut hukum yang hidup dalam masyarakat atau menurut hukum negara lain. Penelitian terhadap struktur hukum bisa meliputi penelitian terhadap struktur kelembagaan hukum, mekanisme peradilan dan pelaksanaan hukum. Penelitian terhadap budaya hukum bisa meliputi penelitian terhadap sistem budaya, sistem nilai dan kesadaran hukum masyarakat (Arief, 1995).

Mengacu pada teorinya Friedman dimana sistem hukum terdiri dari substansi, struktur dan kultur tersebut di atas maka dalam penulisan ini dititikberatkan pada struktur hukumnya yang meliputi penulisan terhadap struktur kelembagaan hukum. Restrukturisasi lembaga PPATK ini dilakukan demi efektivitas dari lembaga yang bersangkutan. Oleh karena itu teori efektivitas yang dikemukakan oleh Antony Allot terutama pada tingkat *facilitatif* sangat tepat.

Alasannya adalah karena yang dimaksud restrukturisasi disini adalah penataan kembali lembaga PPATK terutama dari segi penataan kewenangan. Apabila memperhatikan kewenangan PPATK sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UU No. 15 Tahun 2002, maka posisi PPATK seolah-olah sekedar perantara administratif antara masyarakat atau industri jasa keuangan dengan penegak hukum saja. Jadi PPATK hanya menerima laporan dari PJK mengenai transaksi yang mencurigakan kemudian setelah dianalisis akan diteruskan ke Penyidik Polri. Dengan kata lain, selama ini PPATK tidak mempunyai kewenangan lebih walaupun tahu ada lembaga keuangan yang tidak melaporkan padahal diindikasikan terjadi penyimpangan. Sehingga penanggulangan tindak pidana pencucian uang kurang efektif.

Penataan yang diusulkan adalah agar PPATK mempunyai kewenangan lebih dibanding yang sekarang yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan sehingga apabila ada transaksi mencurigakan yang terjadi dalam perbankan atau dalam kegiatan pencucian uang lainnya maka PPATK bisa bertindak agar tindak pidana pencucian uang tidak merajalela. Apabila

PPATK dapat bertindak sebagai penyelidik dan penyidik maka kedudukannya akan sama seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang kebetulan sama-sama lembaga di bawah Presiden.

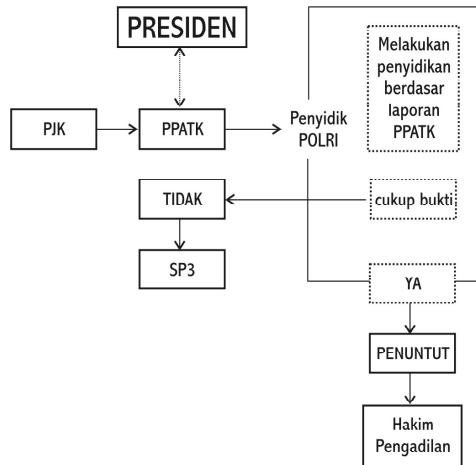
KPK ini merupakan lembaga independen yang bebas dari campur tangan pihak manapun. Adapun kewenangan KPK itu meliputi 1). melakukan koordinasi dan supervisi; 2). melakukan penyelidikan; 3). melakukan penyidikan dan 4). melakukan penuntutan. Supaya tidak terjadi tumpang tindih dengan kepolisian dan kejaksaan maka, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang dilakukan oleh KPK hanya apabila menyangkut kerugian negara paling sedikit satu milyar rupiah (1 milyar). Dalam melakukan tugas penyidikan KPK mempunyai kewenangan menyadap dan merekam pembicaraan telpon serta melarang pergi ke luar negeri dan sebagainya.

Batasan kewenangan penyidikan minimal satu milyar tersebut sebetulnya dapat menjadi acuan PPATK agar dapat mempunyai kewenangan yang mandiri. Oleh karena itu untuk PPATK batasan yang mungkin bisa dilakukan adalah misalnya hanya terhadap pencucian uang yang dilakukan melalui perbankan atau lembaga keuangan non bank. Sedang untuk pencucian uang yang dilakukan yang lainnya tetap dilakukan oleh kepolisian, misalnya yang dipakai bisnis properti, dipakai kegiatan terorisme atau kejahatan lainnya.

Menurut ketentuan Pasal 5 KUHAP (Undang-Undang No 8 Tahun 1981) kewenangan penyelidik diantaranya: menerima laporan, mencari keterangan dan barang bukti serta mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Tindakan lain itu misalnya melakukan penyadapan telepon, meminta data rekening orang yang dicurigai.

PPATK diusulkan sebagai penyidik karena apabila ada temuan perkara oleh PPATK maka berkas perkara langsung dikirim ke Kejaksaan tanpa melalui penyidik Polri, maka akan ada efektivitas dalam prosedur penyelesaian. Memang ada pemangkasan kewenangan terhadap Penyidik Polri tetapi agar supaya tidak berlarut-larut dalam menyelesaikan perkara dan PPATK punya "gigi" maka hal ini perlu dilakukan. Hal ini sesuai dengan pendapat Kelsen bahwa suatu tatanan hukum harus efektif dan valid, dengan sendirinya merupakan norma hukum positif (Kelsen, 2006: 175). Sikap perilaku dianggap efektif apabila tindakan itu menuju pada tujuan yang yang dikehendaki. Suatu hukum semakin efektif apabila peranan yang dijalankan para subyek hukum semakin mendekati apa yang telah ditentukan. maka jika PPATK sebagai penyelidik dan penyidik penanggulangan TPPU semakin efektif. Karena perkara yang ditangani tidak perlu menunggu polisi dulu tetapi langsung ke penuntut umum sebagaimana tampak dalam bagan di bawah ini:

SKEMA I
PROSEDUR KEWENANGAN PPKAT SEKARANG (MENURUT UU 25/2003)

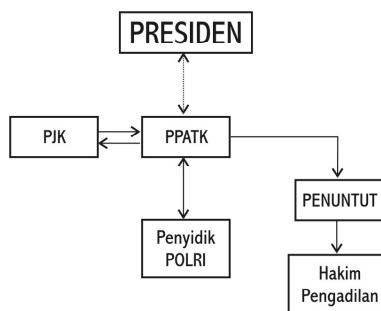


Sumber: Hasil analisis penulis.

KETERANGAN SKEMA 1:

1. PJK melaporkan bahwa telah terjadi transaksi yang mencurigakan atau transaksi di atas 500 juta kepada PPKAT. Dalam hal ini jika tidak ada laporan dari lembaga keuangan dari PJK maka PPKAT bersifat pasif.
2. Setelah dianalisis maka jika ada indikasi menyimpang dilanjutkan ke Penyidik Polri, dan Penyidik Polri yang melakukan penyidikan. begitu seterusnya seperti proses pidana pada umumnya.
3. PPKAT bertanggungjawab langsung kepada Presiden dalam bidang administratif dan wajib membuat laporan tiap 6 bulan sekali.

SKEMA 2
RESTRUKTURISASI PPKAT YANG DIUSULKAN



Sumber: Hasil analisis penulis.

KETERANGAN SKEMA 2:

1. PJK melaporkan kepada PPATK bahwa ada transaksi mencurigakan atau transaksi di atas 500 juta.
2. PPATK melakukan penyelidikan walaupun tidak ada laporan dari PJK karena ada lembaga PJK yang dicurigai, kemudian dilanjutkan penyidikan jika cukup bukti.
3. PPATK langsung menyerahkan ke Penuntut tanpa melalui Penyidik Polri. Hubungan dengan Penyidik Polri hanya koordinasi atau jika diperlukan bantuannya. Penyidik Polri masih mempunyai kewenangan melakukan penyidikan di luar lembaga keuangan perbankan atau non Bank. Misal pencucian uang untuk kegiatan bisnis, terorisme dan lain-lain.
4. PPATK bertanggungjawab langsung kepada Presiden dalam bidang administratif. Wajib membuat laporan tiap 6 bulan sekali

Jadi dalam skema 2 (dua) tersebut nampak ada pemangkasan prosedur dan penambahan kewenangan pada PPATK, sehingga lebih efektif. Diharapkan penanggulangan TPPU lebih maksimal dan lebih banyak perkara yang diselesaikan. Walaupun tidak dipungkiri itu tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan.

VI. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian terdahulu maka dapat disimpulkan:

1. Faktor-faktor penyebab TPPU adalah globalisasi, kemajuan teknologi informasi terutama internet, prinsip rahasia bank yang ketat serta munculnya jenis mata uang baru *electronic money*. Adapun pemberantasan TPPU yang sebaiknya dilakukan adalah dengan menerapkan secara maksimal prinsip mengenal nasabah (*Know Your Customer*) dan meningkatkan peran PPATK.
2. Selama ini PPATK kurang efektif dalam menanggulangi tindak pidana pencucian uang karena lembaga ini hanya menerima laporan dari PJK jika ada transaksi mencurigakan, namun kenyataannya masih ada lembaga PJK melindungi nasabahnya sehingga tidak melaporkan kepada PPATK dan PPATK tidak dapat berbuat apa-apa.
3. Agar dapat berperan dalam memberantas TPPU maka PPATK perlu direstrukturisasi dan kewenangannya ditambah. Jika saat ini hanya menerima saja laporan dari PJK dan kemudian jika ada indikasi TPPU diserahkan kepada penyidik Polri maka akan memerlukan waktu lama sehingga PPATK perlu diberi kewenangan melakukan penyelidikan dan penyidikan sehingga setiap ada lembaga PJK yang dicurigai tidak melaporkan padahal ada transaksi mencurigakan maka PPATK dapat bertindak tidak usah menunggu laporan

DAFTAR PUSTAKA

- Allot, Antony, The effectiveness of Law, *Valparaiso University Law Review*, Volume 15 Number 2.
- Arief, Barda Nawawi, 1995, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman) disampaikan dalam penataran metodologi penelitian Hukum Unsoed Purwokerto, 11-15 september 1995.
- _____, 2003, *Kapita selekta Hukum Pidana*, Bandung, Citra aditya Bakti.
- _____, 2007, *KUHP Baru Sebuah Restrukturisasi/Rekonstruksi Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Semarang, Pustaka Magister.
- Kelsen, Hans, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Jakarta, Nuansa dan Nusamedia.
- _____, 2006, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerjemah Raisul Mutaqin, Bandung, Nusamedia dan Nuansa.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, SekJen Mahkamah Konstitusi.
- Friedman, Lawrence M, 1989, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russell Sage Foundation.
- Pamuji, Nanang dan Ucu Martanto, editor Purwo Santoso dan I Gusti Ngurah Putra, 2006, *Kritik Globalisasi dan Neoliberalisme*, Yogyakarta, Fisipol UGM.
- Muhammad, Rusli, 2006, *Potret Lembaga Pengadilan Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Sjahdeini, Sutan Remy, 2004, *Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme*, Jakarta, Grafiti.
- _____, 2003, Pencucian Uang: Pengertian, Sejarah, Faktor-faktor Penyebab dan Dampaknya Bagi Masyarakat, dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 22 No. 3, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis.
- Irman S. TB, 2006, *Hukum Pembuktian Pencucian Uang Money Laundering*, Bandung, MQS Publishing & AYYCCS Group.
- Husein, Yunus, 2003, PPAATK: Tugas, Wewenang dan Perannya dalam Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang, dalam *Jurnal Hukum Bisnis* vol 22, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Nomor 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang
- Undang-Undang Nomor 25 tahun 2003 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang tindak pidana pencucian uang.