

REZIM ANTI-MONEY LAUNDERING: PERKEMBANGAN KE ARAH INTERNASIONALISASI DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PRINSIP DASAR KEDAULATAN NEGARA

Hanafi Amrani

Centre for Economic Crime Studies, Fakultas Hukum Universitas Islam, Yogyakarta,
e-mail: h.amrani@yahoo.com

Abstract

The objective of this article is to analyze the development of anti-money laundering regime towards internationalization and its implication on the principles of sovereignty. The core problem that is presented in this article asks how these developments have originated and how it affects the existing rules of sovereignty. Regarding the challenge on sovereignty, this article examines the implementation of the anti-money laundering regime from the standpoint of national sovereignty. The basic concern that needs to be addressed is that the implementation of the FATF standards on the non-members, however, is regarded contrary to the right of a country's own sovereignty. Even, this implementation is regarded as one of state intervention in the domestic affairs of another state. This condition is contrary to the principle of 'sovereign equality' where every sovereign state possesses the same legal right as any other state. At the same time, it is also contrary to the principle of 'non-interference' because no nation could apply its laws and regulations to conduct occurring within the physical territory of another nation.

Kata Kunci: Rezim, Anti-Money *laundering*, Internasionalisasi, Kedaulatan

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ada hubungan yang erat antara praktik *money laundering* dengan rezim anti *money laundering* (selanjutnya disebut rezim-AML). Di satu sisi, *money laundering* meningkat signifikan seiring dengan perkembangan teknologi yang menawarkan metode yang rumit, canggih, dan profesional dalam melakukan jenis kejahatan ini. Namun, di sisi lain, rezim-AML juga telah disesuaikan dengan perkembangan teknologi dan teknik-teknik *money laundering* guna menghadapi ancaman tersebut. Semakin canggih metode dan teknik *money laundering*, semakin canggih pula rezim-AML. Demikian pula sebaliknya, semakin canggih dan lengkap rezim-AML, semakin tinggi pula penciptaan teknik-teknik inovatif yang digunakan dalam metode *money laundering*. Sampai di sini, yang menjadi persoalan adalah bagaimana rezim-AML dapat atau harus menanggapi

perkembangan praktik *money laundering* yang semakin bervariasi tersebut.

Internasionalisasi rezim AML adalah salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam merespon praktik *money laundering* yang semakin rumit dan canggih tersebut. Internasionalisasi dapat diartikan sebagai upaya memperluas issue *money laundering* ke level internasional. Salah satu karakteristik dari internasionalisasi adalah diciptakannya standard internasional (*international standards*) dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan praktik *money laundering*. Upaya selanjutnya adalah melakukan stimulus terhadap negara-negara di dunia untuk meningkatkan kerjasama internasional dalam melakukan investigasi, penuntutan, dan perampasan asset terhadap kejahatan jenis ini. Alasan paling utama mengangkat issue *money laundering* ke level internasional adalah untuk merespons karakteristik *money laundering* yang sifatnya sudah melampaui batas-batas suatu

negara (*transnational in nature*) dan juga masalah yang dihadapi dalam praktik sudah mengarah ke multidimesi (*multidimensional problems in practice*).

Di satu sisi, secara teoritis, upaya internasionalisasi dinilai sebagai konsekuensi logis yang tidak dapat dihindarkan dalam merespon trend perkembangan praktik *money laundering* yang sudah menuju ke arah yang lebih kompleks, canggih, dan melampaui lintas batas negara. Namun di sisi lain, dalam penerapannya, internasionalisasi tersebut dirasakan sudah terlalu jauh sehingga berimplikasi terhadap prinsip-prinsip dasar kedaulatan negara yang selama ini sudah *established* secara universal.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, masalah utama yang akan dijawab dalam tulisan ini adalah (1) Bagaimana perkembangan rezim anti-*money laundering* ke arah internasionalisasi? (2) Bagaimana implikasi teoritis dan praktis dari perkembangan tersebut terhadap prinsip dasar kedaulatan negara?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan *pertama*, untuk mengetahui perkembangan rezim anti-*money laundering* ke arah internasionalisasi, dan *kedua*, untuk mengetahui implikasi teoritis dan praktis dari perkembangan tersebut terhadap prinsip-prinsip dasar kedaulatan negara.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. *Money laundering*: Konsep, Definisi, dan Mekanisme

Tidak ada bukti yang menunjukkan kapan istilah '*money laundering*' ditemukan. Namun, dengan mengacu kepada pengertian sejarah dari istilah, hal ini dapat dijelaskan dengan beberapa cara. Satu penjelasan diperoleh dari buku *Lords of the Rim* karya sejarawan Amerika, Sterling Seagrave.¹ Buku ini menjelajahi fenomena perilaku pedagang dalam menjalankan usaha di Cina semenjak tahun 3000 SM.² Kala itu,

¹ Sterling Seagrave, *Lords of the Rim: the Invisible Empire of the Overseas China*, Putnam, 1995, hlm.12.

² *Ibid.*

kekayaan disamarkan dengan disembunyikan, dipindahkan, dan diinvestasikan di luar Cina. Istilah '*money laundering*' memang belum ditemukan, namun prinsip-prinsipnya sudah. Prinsip-prinsip ini meliputi pengubahan dana ilegal menjadi aset bergerak dan kemudian memindahkan ke luar yurisdiksinya untuk diinvestasikan ke dalam kegiatan ekonomi lain yang sah.

Menurut legenda, istilah '*money laundering*' berasal dari Amerika Serikat selama dasawarsa 1920-an ketika kejahatan terorganisir memanfaatkan bisnis mesin cuci untuk menutup-nutupi sumber dana ilegal mereka.³ Kelompok mafia (dengan orang-orang seperti Al Capone) menghasilkan dana tunai dalam jumlah sangat besar dari kegiatan kriminal seperti penjualan narkoba, pembunuhan, pelacuran, dan perjudian. Untuk menghindari penyitaan hasil kejahatan, mereka menjalankan usaha layanan ritel seperti bar, mesin penjualan otomatis, hotel, dan restoran. Melalui usaha yang sah ini, dana ilegal tadi dicampur atau digabung dengan hasil usaha yang legal dan jumlah totalnya dilaporkan sebagai total pendapatan dari usaha yang sah tersebut. Dengan menggunakan teknik ini, pendapatan ilegal menjadi legal karena dananya tampak sebagai hasil dari usaha yang sah. Setelah proses ini, uang itu kemudian bisa digunakan dengan bebas tanpa menarik perhatian otoritas penegak hukum.

Dalam pengertian sederhana, *money laundering* bisa dijelaskan sebagai tindakan 'mengubah uang kotor menjadi uang bersih'.⁴ Satu ciri yang lazim dalam pendefinisian *money laundering* adalah 'pengalihan aset ilegal ke dalam sistem ekonomi'.⁵

³ Peter W. Schroth, "Bank Confidentiality and the War on *Money laundering* in the United States", the American Journal of Comparative Law, Vol.42, 1994, hlm.375. Daniel C. Richman and William J. Stuntz, "Al Capone's Revenge: An Essay on the Political Economy of Pre-textual Prosecution", Columbia Law Review, Vol.105, 2005, hlm.583.

⁴ Rick McDonell, "*Money laundering* Methodologies and International and Regional Countermeasures", paper presented at the Conference Gambling, Technology and Society: Regulatory Challenges for the 21st Century, Sidney, 7-8 May 1998, hlm.2.

⁵ Javier Garcia, "International Measures to Fight *Money laundering*", Journal of *Money laundering*, Vol. 4, No.3, 2001, hlm.7.

Definisi lain dari *money laundering* adalah ‘proses di mana seseorang menyembunyikan keberadaan sumber pendapatan ilegal atau penggunaan pendapatan secara ilegal, dan kemudian menyamarkan pendapatan itu agar tampak legal’.⁶ Berdasarkan definisi-definisi ini, lingkup *money laundering* bisa dibedakan menjadi tiga unsur: pertama, ada sejumlah uang yang berasal dari kegiatan ilegal tertentu; kedua, agar uang itu tidak disita atau agar pelaku tidak dipidana, uang itu perlu untuk tampak legal dengan mengubahnya menjadi uang bersih; dan ketiga, ini bisa dilakukan dengan menyelamatkannya melalui sejumlah langkah yang meliputi penempatan, penyelubungan, dan penggabungan atau pencampuran. Sampai di sini, dapat diasumsikan bahwa *money laundering* merupakan pemindahan uang ilegal dengan tujuan menyamarkan sumbernya dan menggabungkannya kembali ke dalam kegiatan ekonomi formal yang sah.

Untuk proses implementasinya, *money laundering* berlangsung ketika dana dari kegiatan ilegal ditempatkan dan dipindahkan melalui institusi-institusi keuangan dengan tujuan menyamarkan asal-muasalnya dan mengintegrasikannya kembali ke dalam perekonomian formal yang sah. Jadi, pada dasarnya, *money laundering* itu adalah proses menyembunyikan, menyamarkan, memindahkan, atau menggunakan uang yang diketahui merupakan hasil kejahatan. Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengubah uang dari keadaan ilegal (uang kotor) menjadi legal (uang bersih) melalui tiga langkah yang telah dijelaskan tadi. Pencucian uang menggunakan prinsip penyembunyian, pemindahan, dan penginvestasian.⁷ Pertama, uang disembunyikan agar tidak terkait langsung dengan tindak pidana. Kemudian dipindahkan melalui institusi

⁶ The President’s Commission on Organized Crime, “The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions, and *Money laundering*”, in Briefing of the 1970 Currency and Foreign Financial Transactions Reporting Act: Hearing before the Sub-commission on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance of the House Commission on Banking, Finance, and Urban Affairs, 99th Cong, 1st session (1985).

⁷ The United Nation’s International *Money laundering* Information Network (IMOLIN), The United Nations, 2006.

keuangan dan non-keuangan ke yurisdiksi lain. Terakhir, uang itu diinvestasikan dalam badan usaha yang sah agar bisa digunakan layaknya bentuk modal yang lain. Ungkapan lain untuk menggambarkan kegiatan *money laundering* adalah: ambil, sembunyikan, dan putar kembali ke dalam perekonomian yang sah untuk memanfaatkannya secara maksimal.

Diakui bahwa tujuan *money laundering* adalah untuk menyamarkan dana dari kegiatan ilegal agar bisa dimasukkan ke dalam kegiatan ekonomi formal.⁸ Diakui pula bahwa untuk mencapai tujuan ini, *money laundering* menempuh tiga langkah, yang meliputi penempatan (*placement*), penyelubungan (*layering*), dan pengintegrasian (*integration*).⁹ Penempatan mengacu kepada proses pengalihan hasil kejahatan ke dalam sebuah sistem keuangan. Tujuan pada tahap penempatan ini adalah mengubah dana tunai secepat mungkin menjadi jenis aset yang lain guna menghindari pelacakan. Tahap ini dimaksudkan untuk menghilangkan keterkaitan langsung atau hubungan antara dana ilegal dan tindak pidana utamanya. Pada tahap ini, uang yang diperoleh secara ilegal itu dimanipulasi menjadi bentuk yang tidak begitu mencurigakan. Ini bisa dilakukan dengan mendepositokan dana ilegal itu secara langsung ke dalam institusi keuangan, atau dengan membeli barang mahal yang dijual kembali dengan pembayaran melalui cek, dan kemudian menginvestasikannya ke dalam institusi keuangan. Cara lain adalah dengan menggunakan perusahaan-perusahaan kedok yang mengoperasikan restoran, hotel, atau casino. Pelaku juga dapat menggunakan peranti lain seperti agen asuransi, agen perjalanan, sektor sekuritas, agen real estat, atau sistem perbankan tak tercatat (*underground banking system*) untuk menyembunyikan sumber dana ilegal tersebut. Melalui cara-cara ini, dana ilegal dapat diintegrasikan atau dicampur dengan

⁸ William C. Gilmore, *Dirty Money: The Evolution of International Measures to Counter Money laundering and the Financing of Terrorism*, 3rd ed. rev. and expanded, Council of Europe Publishing, 2004, hlm.29. Bonnie Buchanan, “*Money laundering: A Global Obstacle*”, Research in International Business and Finance 18, 2004, hlm.117.

⁹ William C. Gilmore (2004), *Ibid*, hlm.29.

uang *bersih* sebelum menempatkannya ke dalam institusi keuangan.

Penyelubungan adalah tahap kedua dari proses *money laundering*. Tahap ini bertujuan memindahkan uang dari suatu negara melalui serangkaian transaksi keuangan yang rumit. Transaksi semacam itu dirancang untuk menyamarkan jejak audit dan memberikan nama samaran untuk mengaburkan asal-muasal hasil kejahatan. Dengan kata lain, melalui tahap ini, pelaku memisahkan hasil kejahatan dari sumbernya melalui transaksi keuangan yang rumit. Untuk mencapai tujuan ini, para pelaku menggunakan bank lepas-pantai,¹⁰ perusahaan kedok,¹¹ atau surga bebas pajak¹² bersama dengan yurisdiksi lepas-pantai¹³ untuk membuatnya benar-benar tidak terlacak. Para perantara ini relatif aman dari pelacakan oleh aparat penegak hukum karena lemahnya legislasi anti-*money laundering*.

Integrasi merupakan tahap akhir dari proses *money laundering*. Pada tahap ini pelaku pidana menggabungkan dana yang baru dicuci dengan dana yang berasal dari sumber yang sah, menjadikannya lebih sulit untuk memisahkan

keduanya.¹⁴ Teknik lain dalam tahap integrasi meliputi membeli surat kredit, obligasi, sekuritas, uang kertas, daftar muatan kapal, dan surat jaminan. Melalui langkah ini, dana ilegal dimasukkan ke dalam perekonomian umum yang sah. Setelah mencapai tahap ini, pelaku kejahatan bebas menggunakan dana tersebut dengan berbagai cara. Hasil kejahatan ini bisa diinvestasikan kembali ke dalam kegiatan kriminal dan kemudian digunakan untuk melakukan kejahatan lain seperti terorisme. Dana ilegal juga dapat digunakan untuk berinvestasi dalam perekonomian yang sah.

B. Prinsip Dasar Kedaulatan

Konsep dan definisi kedaulatan pada dasarnya tidak tunggal.¹⁵ Oppenheim menyatakan bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan negara untuk melaksanakan otoritas tertinggi yang dimiliki di atas semua kekuasaan dan sesuatu hal yang ada dalam teritorial dan warga negaranya.¹⁶ Penulis lain mengemukakan bahwa kedaulatan dibedakan ke dalam tiga aspek utama, yaitu aspek eksternal, aspek internal dan aspek teritorial. Secara lebih rinci ketiga hal tersebut diuraikan di bawah ini:

Aspek eksternal kedaulatan adalah hak negara untuk secara bebas menentukan hubungannya dengan negara lain atau entitas lain tanpa adanya pembatasan atau kontrol dari negara lain. Aspek ini juga dikenal dengan sebutan independensi. Di dalam aspek inilah, aturan-aturan internasional menjadi satu-satunya pedoman. Kedaulatan eksternal tentu saja mensyaratkan adanya kedaulatan internal. **Aspek internal kedaulatan** adalah hak eksklusif atau kemampuan negara untuk menentukan karakter negara itu, memastikan dan menetapkan pelaksanaannya membentuk hukum sesuai dengan pilihannya sendiri dan memastikan penghormatan terhadap ketiga hal itu. **Aspek teritorial kedaulatan** adalah

¹⁰ Mark Pieth, "The Harmonization of Law against Economic Crime", *European Journal of Law Reform*, Vol.1. No.4, 1999, hlm.529. 'Offshore resorts not only fulfill an essential role of tax havens for the globalized economy; typically company law is underdeveloped, company registers are incomplete, registering requirements and supervision is lax. Banking laws make it possible to escape the strict rules on customer identification developed and enforced otherwise, thereby accepting anonymous client.

¹¹ Shell company is a company not operated for itself: a company that has no independent assets or operations of its own, but is used by its owners to conduct specific business dealings or maintain control of other companies. http://encarta.msn.com/dictionary_1861733097/shellcompany.html.

¹² Tax haven refers to a country offering very favorable tax laws for foreign businesses and individuals. http://www.investorwords.com/4899/tax_haven.html

¹³ Offshore financial center refers to countries or jurisdictions with financial centre that contain financial institutions that deal primarily with nonresidents and/or in foreign currency on a scale out of proportion to the size of the host economy. Nonresident-owned or -controlled institutions play a significant role within the centre. The institutions in the centre may well gain from tax benefits not available to those outside the centre. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5988>

¹⁴ William C. Gilmore (2004), *Op.Cit.*

¹⁵ Winston P. Nagan, FRSA and Craig Hammer, "The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations", *Colombia Journal of Transnational Law*, Vol.43, 2004-2005, hlm.143-5.

¹⁶ Benedict Kinsbury, "Sovereignty and Inequality", *European Journal of International Law*, Volume 9(4), 1998, hlm.559.

kewenangan eksklusif dan lengkap di mana suatu negara melaksanakan kewenangannya di atas semua orang dan segala sesuatu yang ada di dalam, di bawah atau di atas wilayahnya. Aturan terpenting hukum internasional adalah penghormatan suatu negara merdeka terhadap ketiga aspek kedaulatan tersebut. Sekalipun aspek eksternal kedaulatan seringkali dijadikan sebagai satu-satunya aspek ketika hukum internasional bicara kedaulatan, dalam kenyataannya, kedaulatan dalam hukum internasional merupakan kumpulan dari tiga aspek kedaulatan tersebut.¹⁷

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa tiap-tiap negara memiliki hak untuk menentukan tindakan-tindakan tertentu di dalam yurisdiksinya tanpa campur tangan dari negara lain. Dengan kata lain, suatu negara memiliki hak untuk melaksanakan kekuasaannya secara internal tanpa adanya rongrongan dari kekuasaan eksternal,¹⁸ atau negara memiliki kekuasaan untuk melakukan segala sesuatu untuk mengatur dirinya sendiri.¹⁹ Tentu saja penjelasan tersebut menimbulkan beberapa asumsi terkait kedaulatan negara yang relevan dengan hukum internasional. Peranan yang berbeda suatu negara dalam hubungannya dengan kedaulatan antara lain: memiliki kekuasaan absolut untuk mengatur urusan internalnya, memiliki hak absolut untuk mengatur warga negaranya, dan bebas dari campur tangan negara lain.²⁰ Oleh karena itu, suatu negara dikatakan berdaulat jika ia memiliki kemampuan untuk membentuk dan menerapkan hukum di dalam wilayah

teritorialnya, dapat berfungsi tanpa adanya bantuan dan kekuasaan eksternal, dan tidak mengakui adanya kekuasaan selain dirinya.²¹

III. ANALISIS

A. Perkembangan Rezim Anti-Money *laundering* ke Arah Internasionalisasi

Rezim anti-*money laundering* yang dimaksud disini adalah seperangkat norma, aturan, dan prosedur dari suatu perbuatan yang menentukan tindakan suatu negara dalam mencegah, mendeteksi dan mengendalikan kejahatan *money laundering*.²² Rezim anti *money laundering* ini dibentuk melalui konvensi internasional yang kemudian diterapkan di berbagai negara di belahan dunia ini. Mengingat *money laundering* adalah kejahatan serius maka penerapan rezim anti-*money laundering* di negara-negara yang terikat dengan konvensi internasional tersebut adalah menjadi suatu keharusan. Tujuan utama yang ingin dicapai oleh rezim anti-*money laundering* adalah mengurangi terjadinya kejahatan yang mendasari dilakukannya *money laundering* seperti perdagangan obat terlarang dan narkoba, korupsi, terorisme, dan kejahatan serius lainnya. Di samping itu rezim ini juga ingin mencegah terkontaminasinya lembaga keuangan/perbankan dari uang hasil kejahatan.

Dalam merespons praktik *money laundering* yang melewati batas-batas teritorial sebuah negara, rezim anti-*money laundering* telah berkembang ke arah internasionalisasi. Internasionalisasi ini ditandai dengan diadopsinya beberapa instrumen internasional seperti *the Vienna Convention on Drugs* dan *the Basel Committee on Banking Supervision*. Yang pertama merujuk pada internasionalisasi aspek pidana dari aktifitas *money laundering*, sedangkan yang

¹⁷ Sorenson, M (ed), *Manual of Public International Law*, 1968, hlm.523 dikutip dari Henry Burmester, *National Sovereignty, Independence and the Impact of Treaties and International Standards*, *Sydney Law Review*, Vol.7, 1995, hlm.131.

¹⁸ Neil MacCormick (1993), *Beyond Sovereignty*, 56 *MOD.L.REV.1*, 56. Lihat juga Kris Hinterseer (2002), *Criminal Finance: The Political Economy of Money laundering in a Comparative Legal Context*, the Hague/London/New York: Kluwer Law International, hlm.360.

¹⁹ <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/National+sovereignty>.

²⁰ Guiguo Wang, "The Impact of Globalization on State Sovereignty", *Chinese Journal International Law*, Volume 3, 2004, hlm.473.

²¹ Orfan Badakhshani, "Globalization: The End of State Sovereignty?", Paper, written assignment for International Relation. Lihat <http://www.khorasanzameen.net/rws/gb01e.pdf>.

²² Karl Alexander, "The International Anti-Money *laundering* Regime: The Role of FATF", *Journal of Money laundering Control*, Vol.4, No.3, 2001, hlm.231. Lihat juga K. Jayasuriya, "Globalization, Law, and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance", *Int. J. Global Legal Stud*, 1998-1999, hlm.430.

ke dua mengarah kepada internasionalisasi prinsip-prinsip pengaturan di bidang financial untuk mencegah pemanfaatan sektor keuangan untuk melakukan *money laundering*. Arti penting internasionalisasi ini adalah untuk merespons *transnational character* dari praktik *money laundering* itu sendiri. Melalui kebijakan internasionalisasi ini, dibentuklah norma dan standard internasional dalam mendeteksi dan mencegah praktik *money laundering*. Dengan kata lain, pembentukan standard internasional tersebut adalah salah satu upaya untuk mengangkat permasalahan *money laundering* dari tataran domestik ke level internasional sehingga terdapat keseragaman antar negara dalam menanggulangi kejahatan tersebut.

The Basel Committee on Banking Supervision adalah instrumen internasional yang mengintrodusir pertama kali tindakan preventif dalam mencegah terjadinya praktik *money laundering* di lembaga perbankan.²³ *Committee* ini menciptakan ketentuan yang mendorong penerapan etika dan standar professional dikalangan perbankan. Oleh karenanya *Committee* ini menekankan kepada lembaga perbankan untuk mencegah dilakukannya kejahatan *money laundering*. Komisi ini juga mengintrodusir statement tentang pencegahan praktik *money laundering* dengan menggunakan sistem perbankan. Statement tersebut menekankan resiko penyalahgunaan sistem perbankan untuk tujuan criminal. Statement tersebut juga mengintrodusir pedoman yang harus diikuti oleh dunia perbankan dalam mencegah dilakukannya *money laundering*, yaitu *customer identification*, *record keeping*, dan *suspicious transaction reporting*.

Tugas pokok yang pertama dari lembaga keuangan/perbankan adalah melakukan identifikasi nasabah. Identifikasi nasabah ini terkait dengan pendataan identitas dan aktifitas bisnis yang dijalankan oleh nasabah. Hal ini ditujukan untuk mengetahui lebih jauh siapa nasabah yang akan melakukan hubungan bisnis

²³ The Basle Comittee on Banking Supervision terdiri dari 10 negara-negara industri. Tujuan dibentuknya *Committee* ini adalah mencegah dimanfaatkannya sistem perbankan untuk melakukan aktifitas *money laundering*.

dengan lembaga keuangan/perbankan, apa kegiatan bisnis nasabah, dan apakah kegiatan bisnis nasabah itu berhubungan dengan *money laundering* atau pendanaan terroris. Menyimpan data nasabah adalah tugas pokok yang kedua dari lembaga keuangan/ perbankan. Data nasabah tersebut harus disimpan paling tidak selama lima tahun sejak dilakukannya transaksi. Data tersebut harus tersedia apabila dibutuhkan oleh aparat penegak hukum untuk kepentingan penyidikan, penuntutan, maupun pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap pelaku kejahatan yang terkait dengan nasabah tersebut. Tugas pokok yang ke tiga adalah melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan. Dalam konteks ini lembaga keuangan/perbankan mendeteksi dan menganalisis apakah transaksi itu wajar atau ada kecurigaan berasal dari uang haram. Apabila ada kecurigaan, pihak lembaga keuangan/perbankan diwajibkan untuk segera melaporkan. Kelalaian mengidentifikasi nasabah, menyimpan data nasabah ataupun melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan dikategorikan sebagai perbuatan pidana *money laundering* dan akan dikenakan sanksi sesuai dengan tingkat kesalahannya.²⁴

Masih terkait dengan identifikasi nasabah, lembaga keuangan/perbankan juga diwajibkan untuk melakukan '*customer due diligence*', yaitu

²⁴ Di Amerika Serikat kasus *money laundering* justru banyak terjadi karena kelalaian lembaga perbankan dalam memenuhi kewajibannya sebagai *gate keeper* dalam mencegah dilakukannya *money laundering*. Lembaga perbankan sering dituduh melakukan *money laundering* hanya karena kelalaiannya di dalam mengidentifikasi nasabah, menyimpan data nasabah, ataupun lalai dalam melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan. Berikut ini adalah kasus Bank of Boston yang lalai dalam melaporkan *suspicious transaction*: "In February 1985, a grand jury indicted the Bank of Boston for failing to report on valued \$1.2 billion in 1163 domestic and foreign currency transactions. Further investigation revealed that the bank had granted an exemption from the reporting requirement to reputed members of notorious Boston organized crime families. A former teller indicated that the bank routinely accepted large amounts of cash in small denominations from members of this family without filing reports with the IRS. The Bank of Boston eventually pled guilty and paid a \$500,000 fine for its actions". Lihat: MarryAnn E. Orr, "The Currency Reporting Laws and the War on Organized Crime" 20 *Suffolk University Law Review*, 1986, p.1078.

memverifikasi aktifitas keuangan nasabah dan meneliti dari mana sumber dana yang digunakan untuk transaksi tersebut. Hal ini penting dilakukan untuk melindungi terkontaminasinya lembaga perbankan dari uang illegal. Pertanyaannya adalah, kapan *due diligence* itu dilakukan? Ada empat situasi yang mewajibkan lembaga keuangan/perbankan untuk melakukan *due diligence*: ketika pertama kali melakukan hubungan bisnis dengan nasabah, ketika melakukan transaksi tertentu seperti dengan *Politically Exposed Persons* (PEP), ketika bank menemukan adanya transaksi yang mencurigakan, atau ketika pihak bank meragukan data identifikasi yang diberikan oleh nasabah. Dalam konteks ini, pihak bank dapat melakukan beberapa tindakan alternatif, yaitu: menolak melakukan hubungan bisnis dengan nasabah baru, menghentikan hubungan bisnis yang sedang berjalan, dan melaporkan transaksi yang mencurigakan tersebut kepada *Financial Intelligence Unit* (FIU).

Seiring dengan *the Basel Committee*, upaya preventif terhadap kejahatan *money laundering* juga dipromosikan oleh Gugus Tugas Aksi Keuangan untuk Pencucian Uang (FATF).²⁵ FATF fokus kepada kajian fenomena *money laundering* dan bersamaan dengan itu juga membangun konsensus bagaimana mencegah dan menanggulangi. Dalam hal ini FATF menyerukan kepada setiap negara, baik anggota maupun non-anggota, untuk mengkriminalisasi praktik *money laundering* dan memperluas *predicate crime* ke semua kategori kejahatan yang serius. FATF juga menyerukan kepada lembaga keuangan/perbankan, lembaga non-keuangan/non-perbankan, dan para profesional untuk membangun tindakan preventif terhadap kejahatan *money laundering* yang mencakup '*customer identification, record keeping, and suspicious transaction reporting*' tersebut.

Kepada setiap negara anggota, FATF menyerukan untuk membangun kebijakan khusus yang terkait dengan analisis *trend* atau kecenderungan *money laundering*, dan

²⁵ The Financial Action Task Force (FATF) dibentuk oleh tujuh negara maju yang tergabung dalam G7 di the Paris tahun 1989.

memberantas kejahatan tersebut melalui kerjasama internasional terkait dengan deteksi, penyidikan, penuntutan, dan penjatuhan pidana terhadap pelaku. Tiga fungsi utama dari FATF adalah memonitor kemajuan negara anggota dalam menerapkan standard anti-*money laundering*, melakukan kajian terhadap trend dan modus operandi kejahatan *money laundering*, dan mendorong setiap negara untuk mengadopsi dan menerapkan standard anti-*money laundering*. FATF juga menyerukan kepada setiap negara anggota agar mengawasi lembaga keuangan tersebut di atas dalam melaksanakan rekomendasi FATF dan memberikan sanksi apabila lalai memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Ada tiga mekanisme yang dikembangkan oleh FATF dalam mengukur ketaatan suatu negara terhadap rekomendasi dalam mencegah dan menanggulangi *money laundering*. Ketiga mekanisme tersebut adalah penilaian diri (*self-assessment*), evaluasi berkesinambungan (*mutual evaluation*), dan daftar hitam wilayah dan negara yang tidak kooperatif (*Non-Cooperative Countries and Territories: NCCT*). Mekanisme yang pertama adalah penilaian diri. Setiap tahun negara anggota dimonitor perkembangan penerapan Empat Puluh Rekomendasi FATF (*the Forty Recommendations*). Tiap-tiap negara anggota harus menyediakan informasi tentang perkembangan penerapan rekomendasi di bidang hukum dan keuangan, yang di dalamnya memuat suatu pertanyaan standar yang menunjukkan sampai sejauh mana rekomendasi itu dijalankan. Informasi ini disusun dan dianalisis, isinya menggambarkan perkembangan negara-negara anggota dalam menerapkan Empat Puluh Rekomendasi FATF. Setelah penilaian dilakukan, FATF kemudian memberi masukan mengenai perbaikan yang perlu dilakukan dalam upaya meningkatkan sistem anti *money laundering*.

Evaluasi berkesinambungan adalah evaluasi pelaksanaan sistem anti *money laundering* di negara-negara anggota terkait penerapan Empat Puluh Rekomendasi FATF. Pemeriksaan terhadap langkah-langkah dalam memerangi *money laundering* yang ditempuh oleh negara

anggota dilakukan secara rinci. Pelaksanaan evaluasi melibatkan sebuah tim yang terdiri atas para ahli terpilih di bidang hukum, keuangan dan penegak hukum dari berbagai negara yang berbeda. Data yang diserahkan oleh negara kemudian diverifikasi melalui kunjungan dan wawancara langsung. Setelah itu, sekretariat FATF mengeluarkan laporan awal di mana tim dan negara-negara yang dievaluasi mendiskusikannya. Laporan akhir merupakan laporan rahasia yang dikeluarkan melalui rapat pleno FATF yang berisi uraian sejauh mana negara-negara anggota mematuhi rekomendasi dan mengidentifikasi area-area untuk perbaikan di kemudian hari.

Sedangkan mekanisme yang ketiga merupakan sebuah kebijakan untuk menilai implementasi anti *money laundering* oleh negara-negara bukan anggota sehingga dihasilkan kepatuhan penuh terhadap Empat Puluh Rekomendasi FATF. Ada 25 (dua puluh lima) kriteria yang digunakan FATF dalam menilai apakah negara-negara bukan anggota layak dikategorikan sebagai negara atau wilayah yang tidak kooperatif terhadap rekomendasi. Sedangkan tujuan dari inisiasi ini adalah untuk melawan praktik *money laundering* melalui penerapan standar internasional di pusat-pusat keuangan dunia. Negara-negara bukan anggota yang tidak patuh terhadap Empat Puluh Rekomendasi tersebut akan dikategorikan sebagai negara atau wilayah yang tidak kooperatif.²⁶ Dua puluh lima kriteria yang digunakan FATF meliputi aspek pencegahan, aspek deteksi dan aspek ketentuan pidana.²⁷

²⁶ Konsep Non-Cooperative Countries and Territories pertama kali digagas pada rapat FATF tahun 1999/2000. Dalam rapat ini, FATF membentuk 25 kriteria dan mengidentifikasi negara-negara yang akan melaksanakan kriteria tersebut, meliputi aspek pencegahan, deteksi dan ketentuan pidana. Secara lebih rinci, ke-25 kriteria tersebut antara lain regulasi di bidang keuangan (supervisi lembaga keuangan, kerjasama penyelenggaraan peradilan dan sumber daya, persyaratan mengenal nasabah, dan aturan-aturan lain), kerjasama internasional mengenai penyelenggaraan peradilan dan sumber daya.

²⁷ Kriteria yang digunakan antara lain; menerobos regulasi keuangan yang tidak memperbolehkan atau tidak memadainya pengawasan sektor keuangan; persyaratan izin atau mengenal nasabah yang lemah; ketentuan

B. Rezim Anti-Money laundering dan Implikasinya terhadap Prinsip Dasar Kedaulatan Negara

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Empat Puluh Rekomendasi FATF dikatakan sebagai standard internasional yang dibuat oleh negara-negara maju yang tergabung dalam anggota FATF. Di atas kertas, rekomendasi tersebut bersifat tidak wajib dan tidak mengikat terhadap negara non-anggota yang mayoritas adalah negara-negara berkembang. Setiap negara diperbolehkan mengambil bagian dalam melaksanakan rekomendasi tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip hukum atau kerangka hukum dan regulasi dari negara yang bersangkutan. Namun dalam praktiknya, rekomendasi tersebut ternyata diberlakukan secara paksa (*coercion*) sekalipun negara tersebut bukan anggota FATF.

FATF dapat dikatakan telah sukses mendorong negara anggota maupun negara non-anggota dalam mengimplementasikan standard internasional di wilayah territorial masing-masing. Tercapainya tujuan tersebut tidak lepas dari ancaman dan sanksi yang dijatuhkan kepada negara-negara yang tidak melaksanakan rekomendasi FATF. Sanksi tersebut bisa berupa dikeluarkan dari keanggotaan FATF atau dimasukkan ke dalam 'daftar hitam' negara-negara yang tidak melaksanakan standard internasional secara konsisten. Apabila sanksi yang ke dua ini diterapkan, maka negara tersebut akan mengalami kerugian secara *financial*. Hal ini dikarenakan negara yang terkena 'daftar hitam' terkucilkan dalam pergaulan internasional terutama terkait dengan hubungan perdagangan dan keuangan/perbankan. Sanksi akan dijatuhkan oleh negara-negara maju yang tergabung dalam anggota FATF. Sanksi tersebut dapat berupa memutuskan hubungan

rahasia perbankan yang berlebihan; sistem pelaporan transaksi mencurigakan yang kurang; lemahnya persyaratan-persyaratan komersial yang meliputi mengenai kepemilikan dan prosedur pendaftaran entitas bisnis; kendala kerjasama internasional baik pada level administratif maupun peradilan; dan kurangnya sumber daya untuk mencegah, mendeteksi dan mengadili pencucian uang. Lihat FATF, Annual Report 1999/2000, 22 June 2000, paragraf 79.

korespondensi perbankan dengan negara yang terkena 'daftar hitam' tersebut. Dalam situasi seperti ini, tidak ada pilihan lain bagi negara non-anggota yang mayoritas adalah negara-negara berkembang, kecuali melaksanakan rekomendasi FATF tersebut. Apalagi kalau negara tersebut mempunyai ketergantungan secara ekonomi dan *financial* kepada negara maju yang notabene adalah negara anggota FATF.

Dari fenomenas tersebut di atas, pertanyaan yang muncul adalah, apakah FATF mempunyai legitimasi dalam menjatuhkan sanksi terhadap negara non-anggota yang tidak melaksanakan rekomendasi tersebut? Apakah standard internasional yang dikeluarkan oleh FATF dan diterapkan secara paksa (dengan sanksi *blacklist*) terhadap negara non-anggota tersebut dapat dikatakan melakukan intervensi terhadap kebijakan domestik suatu negara sehingga mencederai prinsip dasar kedaulatan negara? Apakah implikasi dari penerapan standard internasional tersebut terhadap prinsip-prinsip dasar kedaulatan negara? Pertanyaan selanjutnya adalah, apakah sudah tepat untuk anggota FATF yang mayoritas negara maju secara sepihak menentukan ruang lingkup dan isi standard internasional serta implementasinya terhadap negara bukan anggota FATF yang mayoritas adalah negara berkembang?

Majelis Umum Dewan Keamanan PBB telah menyatakan bahwa prinsip-prinsip dasar persamaan kedaulatan termasuk elemen berikut ini: setiap negara secara yuridis adalah sama; setiap negara mempunyai hak untuk berdaulat penuh; setiap negara mempunyai kewajiban menghormati kepribadian negara lain; dan integritas teritorial dan kemerdekaan politik dari suatu negara tidak dapat diganggu gugat.²⁸ Sementara itu, Oppenheim berpendapat bahwa persamaan kedaulatan terjadi ketika sebuah negara mempunyai kontrol terhadap teritori dan penduduknya sendiri.²⁹ Nilai dasar

dari persamaan kedaulatan merujuk kepada persamaan dalam martabat moral, menghargai hak-hak negara lain, dan persamaan kewajiban dalam melaksanakan tugas.³⁰ Persamaan dalam hukum internasional terjadi ketika semua negara diperlakukan sama tanpa ada tingkatan/hirarki.³¹ Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa persamaan kedaulatan termanifestasi ke dalam sikap saling menghargai dan menghormati antara negara satu dengan yang lain terkait dengan pembuatan, pengimplementasian, dan penegakan hukum di wilayah teritorial negara masing-masing. Terkait dengan Empat Puluh Rekomendasi FATF sebagai standard internasional, pemaksaan terhadap negara lain tanpa ada dasar legitimasi yang jelas merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan negara tersebut.

Tambahan lagi, dari sudut pandang hukum, kondisi tersebut di atas bertentangan dengan beberapa instrumen internasional. Piagam PBB (*the United Nations Charter*) pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa setiap negara mempunyai persamaan kedaulatan. Oleh karena itu, tidak ada suatu negarapun yang mempunyai hak melakukan intervensi baik fisik maupun non-fisik, langsung maupun tidak langsung, terhadap urusan domestik negara lain.³² Resolusi Dewan Keamanan PBB yang diadopsi tahun 1970 juga menyatakan bahwa persamaan kedaulatan adalah salah satu dari

²⁸ Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, G.A. Res.2625, 25 U.N. GAOR Supp. (No.28) at 121, U.N. Doc. A/8028 (1970).

²⁹ Benedick Kingsbury, "The Concept of Compliance as a Function of Competing of International law". Michigan Journal International Law, Vol.19, 1998, hlm.114.

³⁰ Edwin DeWitt Dickinson. *The Equality of States in International Law*, Cambridge: Harvard University Press, 1920, dikutip dari Kurt Taylor Gaubatz, "Democratic States and Sovereign Equality Norm", Article, Department of Political Science, Stanford University, California, 2004, hlm.4.

³¹ Balazs Fekete, "Recent Trends in Extraterritorial Jurisdiction - The Sarbanes-Oxley Act and Implications on Sovereignty", *Acta Juridica Hungarica*, Vol.49, No.4, 2008, p.410. 'The premise of state's sovereign equality, as a basic principle of the Westphalian system of international relations rendered necessary the elaboration of such rules of international law which are able to regulate the relationship among the colliding competences of states'.

³² Klein, R.A, *Sovereign equality among states: The History of an Idea*, Toronto Canada: University of Toronto Press, 1974, hlm.6. Dikutip dari Juan G. Ronderos, "Transnational Drugs Law Enforcement: The Problem of Jurisdiction and Criminal", *Journal of Contemporary Criminal Justice*", 1998, hlm.391.

prinsip dasar dalam hukum internasional. Telah disebutkan bahwa setiap negara harus *enjoy* dengan persamaan kedaulatan meskipun negara tersebut mempunyai perbedaan dalam hal sosial, ekonomi maupun politik. Beberapa konvensi internasional juga mewajibkan setiap negara anggota untuk memenuhi kewajibannya dan menegakkan penghormatan terhadap prinsip-prinsip persamaan kedaulatan dan integritas teritori negara lain. Juga ditegaskan bahwa konvensi internasional hanya mengikat secara hukum apabila negara yang bersangkutan menyatakan terikat. Dengan kata lain, tidak ada satu negarapun terikat terhadap suatu ketentuan jika negara tersebut tidak mengikatkan diri secara formal.

Empat Puluh Rekomendasi FATF sebagai standard internasional telah diakui mempunyai peran yang signifikan dalam mencegah dan memberantas praktik *money laundering*. Standard internasional tersebut dibentuk oleh negara-negara industri maju yang tergabung dalam kelompok G7. Negara-negara non-anggota FATF tidak diundang untuk berpartisipasi dalam pembuatan dan pengimplementasian serta strategi penegakan dari standard internasional tersebut. Meskipun demikian, standard internasional tersebut juga dibebankan dengan paksaan kepada negara non-anggota FATF untuk diterapkan di negara masing-masing. Dalam konteks ini, FATF menyediakan petunjuk yang sangat rinci bagaimana memformulasikan dan menerapkan standard internasional tersebut dalam rangka mencegah dan memberantas praktik *money laundering*. Setiap negara dianggap terikat dengan standard internasional tersebut; sanksi yang tegas akan diterapkan apabila terjadi pengabaian atas rekomendasi tersebut.

Oleh karena itu, permasalahan utama yang perlu mendapat perhatian adalah, pengimplementasian standard internasional tersebut terhadap negara non-anggota FATF dinyatakan sebagai salah satu intervensi terhadap urusan dalam negeri negara lain. Kondisi seperti ini bertentangan dengan prinsip 'persamaan kedaulatan' di mana setiap

negara berdaulat memiliki persamaan hukum di hadapan negara lain. Pada saat bersamaan, kondisi seperti ini juga dinyatakan bertentangan dengan prinsip 'non-interference' karena tidak ada satu negarapun dapat menerapkan hukumnya ke dalam teritori negara lain, kecuali atas persetujuan dari negara yang bersangkutan.

IV. KESIMPULAN

Dari modus operandi kejahatan *money laundering* sebagaimana telah dipaparkan di atas, trend yang terjadi adalah bahwa praktik *money laundering* itu diawali dengan memanfaatkan lembaga keuangan/perbankan, merambah ke sektor lain, yaitu ke beberapa lembaga non-bank, kemudian pelaku kejahatan mengalihkan perhatiannya ke lembaga profesional seperti lawyer, notaris, dan akuntan. Perpindahan fokus perhatian terkait dengan target dan sarana yang dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan, menggambarkan adanya peningkatan dan pengembangan metode dan teknik yang digunakan dalam melakukan praktik *money laundering*.

Menghadapi tantangan tersebut, the Financial Action Task Force (FATF) melalui rekomendasinya yang terkenal, *the 40 recommendations*, merespon masalah ini dengan mewajibkan negara anggota maupun non-anggota untuk menerapkan rezim anti-*money laundering* di lembaga perbankan, lembaga non-bank dan juga di kalangan profesional yang dikategorikan sebagai lembaga yang rentan terhadap praktik *money laundering*. Dalam konteks ini, rezim anti-*money laundering* telah merespon perkembangan tersebut dengan menerapkan kebijakan internasionalisasi di bidang *money laundering*.

Kebijakan internasionalisasi tersebut ternyata berimplikasi terhadap prinsip dasar kedaulatan negara. Secara teoritis, negara dikatakan berdaulat apabila mempunyai kemampuan membuat dan menerapkan undang-undang di wilayah teritorialnya masing-masing dan menjalankan fungsinya tanpa campur tangan negara lain. Dari perspektif hukum, hal mendasar yang perlu mendapat perhatian

adalah pembuatan dan implementasi standard internasional tersebut dianggap bertentangan dengan hak berdaulat dari negara untuk membangun dan menerapkan kebijakannya masing-masing. Dalam konteks ini, rezim *anti-money laundering* yang termanifestasi ke dalam bentuk standard internasional tersebut dianggap telah melanggar prinsip-prinsip dasar kesamaan kedaulatan (*sovererign equality*). Bahkan lebih dari itu, penerapan standard internasional itu dianggap sebagai salah satu intervensi terhadap urusan dalam negeri negara lain sehingga dapat dikatakan bertentangan dengan prinsip *non-interference*.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Karl. "The International Anti-Money laundering Regime: The Role of FATF", *Journal of Money laundering Control*, Vol.4, No.3, 2001.
- Burmester, Henry. *National Sovereignty, Independence and the Impact of Treaties and International Standards*, Sydney Law Review, Vol.7, 1995.
- Fekete, Balazs. "Recent Trends in Extraterritorial Jurisdiction - The Sarbanes-Oxley Act and Implications on Sovereignty", *Acta Juridica Hungarica*, Vol.49, No.4, 2008.
- Garcia, javier. "International Measures to Fight Money laundering", *Journal of Money laundering*, Vol.4, No.3, 2001.
- Gaubats, Kurt Taylor, "Democratic States and Sovereign Equality Norm", Article, Department of Political Science, Stanford University, California, 2004.
- Gilmore, William C. (editor), *International Efforts to Combat Money laundering*, London, United Kingdom, 1992.
- Hinterseer, Kris. *Criminal Finance: The Political Economy of Money laundering in a Comparative Legal Context*, the Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002.
- Jayasuriya, K. "Globalization, Law, and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance", *Int. J. Global Legal Stud*, 1998-1999.
- Kingsbury, Benedick. "The Concept of Compliance as a Function of Competing of International law". *Michigan Journal International Law*, Vol.19, 1998.
- MarryAnn E. Orr, "The Currency Reporting Laws and the War on Organized Crime" 20 *Suffolk University Law Review*, 1986.
- McDonell, Rick. "Money laundering Methodologies and International and Regional Countermeasures", paper presented at the Conference Gambling, Technology and Society: Regulatory Challenges for the 21st Century, Sidney, 7-8 May 1998.
- Nagan, Winston P. FRSA and Craig Hammer, "The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations", *olombia Journal of Transnational Law*, Vol.43, 2004-2005.
- Mark Pieth, "The Harmonization of Law against Economic Crime", *European Journal of Law Reform*, Vol.1. No.4, 1999.
- Ronderos, Juan G. "Transnational Drugs Law Enforcement: The Problem of Jurisdiction and Criminal", *Journal of Contemporary Criminal Justice*", 1998.
- Schroth, peter W. "Bank Confidentiality and the War on Money laundering in the United States", the *American Journal of Comparative Law*, Vol.42, 1994.
- Seagrave, Sterling. *Lords of the Rim: the Invisible Empire of the Overseas China*, Putnam, 1995.
- Wang, Guiguo. "The Impact of Globalization on State Sovereignty", *Chinese Journal International Law*, Volume 3, 2004.

