

**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PEMBATASAN TRANSAKSI TUNAI  
SEBAGAI UPAYA PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

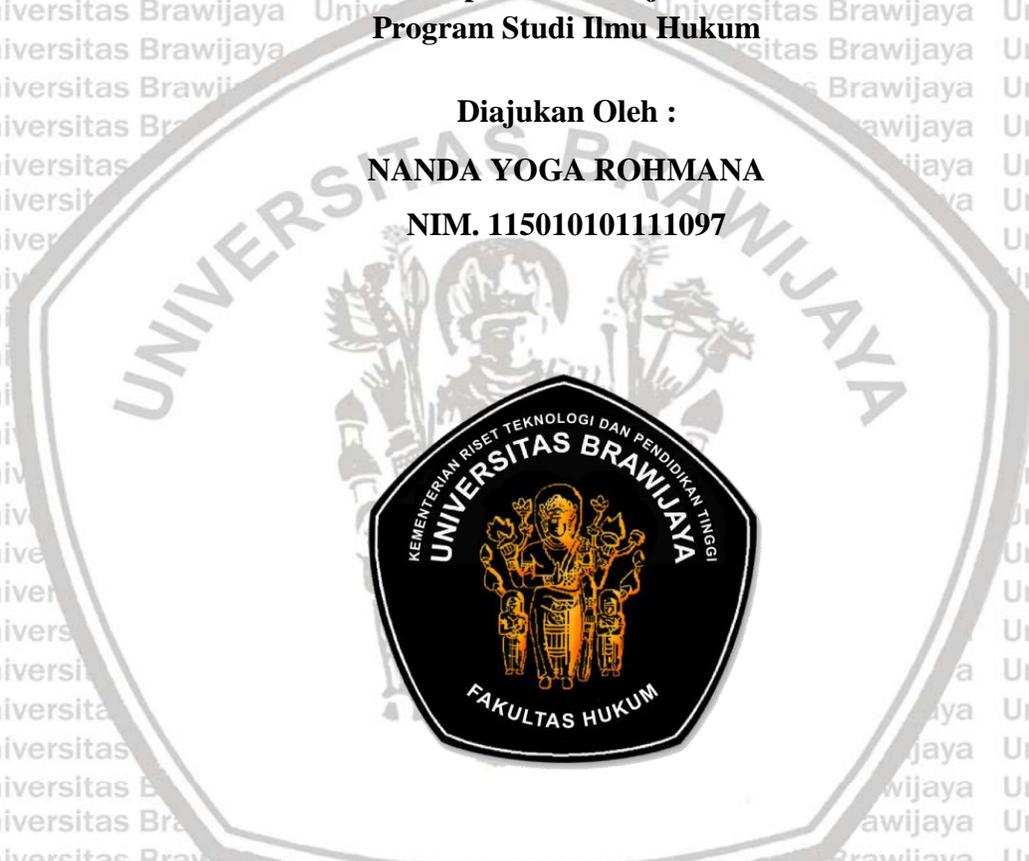
**SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Mencapai Gelar Sarjana S-1  
Program Studi Ilmu Hukum**

**Diajukan Oleh :**

**NANDA YOGA ROHMANA**

**NIM. 115010101111097**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2015**

DAFTAR ISI

Halaman

Cover.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Lembar Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi.....	v
Daftar Tabel dan Skema.....	xi
Daftar Lampiran.....	xii
Ringkasan.....	xiii

**BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	19
C. Tujuan Penelitian.....	19
D. Manfaat Penelitian.....	19
1. Manfaat Teoritis.....	19
2. Manfaat Praktis.....	20
E. Sistematika Penulisan.....	21

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Kajian Tentang Teori Kebijakan Hukum Pidana.....	24
B. Kajian Tentang Teori Tujuan Pidana.....	31
1. Teori Retributive/Absolut ( <i>Vergeldings Theorien</i> ).....	31
2. Teori Teleologis/Relatif.....	33
3. Teori Retributivisme Teleologis/Gabungan.....	34
C. Kajian Tentang Teori Hak Asasi Manusia.....	35



1. Pengertian Hak Asasi Manusia .....	35
2. Teori Hak Asasi Manusia.....	36
D. Kajian Tentang Tindak Pidana Korupsi.....	39
1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.....	39
2. Pembagian Tindak Pidana Korupsi.....	41
E. Kajian Tentang Pemberantasan Kejahatan Dengan Langkah Preventif.....	48
F. Kajian Tentang Transaksi Keuangan Tunai.....	53

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian.....	56
B. Pendekatan Penelitian .....	58
1. Pendekatan “ <i>Statuta Aproach</i> ”.....	58
2. Pendekatan “ <i>Conseptual Aproach</i> ”.....	58
3. Pendekatan “ <i>Comparative Aproach</i> ”.....	59
C. Jenis dan Bahan Hukum.....	60
1. Bahan Hukum Primer.....	60
2. Bahan Hukum Sekunder .....	61
3. Bahan Hukum Tersier.....	62
D. Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum.....	62
E. Tehnik Analisa Bahan Hukum.....	64
F. Definisi Konseptual.....	65

### **BAB IV HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

A. Pengaturan Yang Terkait Dengan Pembatasan Transaksi Tunai Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	70
a. Pengaturan Perbuatan Yang Dilarang Dalam Peraturan Perundang- Undangan di Indonesia Terkait Dengan Pembatasan Transaksi Tunai .....	75
1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu ke Lain Daerah .....	72
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank.....	76
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank.....	80
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang .....	86



5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana.....	92
6. Peraturan Menteri dan Peraturan Direktur Jenderal Republik Indonesia yang Berhubungan Dengan Pembatasan Transaksi Tunai .....	96
b. Pengaturan Sanksi Yang Berkaitan Dengan Pembatasan Transaksi Tunai Dalam Beberapa Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Pidana.....	101
B. Urgensi/Alasan Perlunya Aturan Hukum Pembatasan Transaksi Tunai Secara Spesifik Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	108
a. Membatasi Ruang Gerak Pelaku Tindak Pidana Korupsi Untuk Melakukan Suap dan Gratifikasi .....	109
b. Pembatasan Transaksi Tunai Akan Mempermudah Mendeteksi dan Membuktikan Aliran Transaksi Keuangan Dengan Memaksimalkan Pendekatan “ <i>Follow The Money</i> ” .....	112
c. Upaya Represif Oleh Penegak Hukum Perlu Diikuti Oleh Upaya Preventif .....	117
d. Peluang Terjadinya Tindak Pidana Korupsi Dapat Diminimalisir.....	119
e. Pembatasan Transaksi Tunai Sesuai Dengan Program Bank Indonesia Yaitu “ <i>Less Cash Society</i> ” .....	120
C. Kebijakan Hukum Pidana Formulasi Pengaturan Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Teori Kebijakan Hukum Pidana.....	123
a. Rancangan Formulasi Rumusan Batas Minimal Pembatasan Transaksi Tunai .....	125
b. Kebijakan Formulasi Pengaturan Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .....	127
1. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Transaksi Tunai Dalam Satu Hari Kerja.....	130
2. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Transaksi Tunai Antara Subjek Orang/Badan Hukum Dengan Penyedia Jasa Keuangan dan Penyedia Barang dan/atau Jasa Lain .....	132
3. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Transaksi Tunai Yang Ditujukan Untuk Pembelian Barang-Barang Mewah Tertentu....	134
4. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Transaksi Tunai Dalam Penukaran Mata Uang Asing.....	141
5. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Setoran Tunai dan Penarikan Tunai .....	149

6. Rancangan Formulasi Rumusan Pencantuman Tujuan Penggunaan Dana Penarik Dana Tunai .....	175
7. Rancangan Formulasi Rumusan Pembayaran Non Tunai Harga Bersih Lelang .....	179
8. Rancangan Formulasi Rumusan Pengawasan dan Sanksi Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .....	187
a. Rancangan Formulasi Optimalisasi Penelusuran dan Pengawasan Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .....	187
b. Rancangan Formulasi Sanksi Bagi Pelanggar Pembatasan Transaksi Tunai Dintinjau Berdasarkan Teori Tujuan Pemidanaan .....	207
9. Kajian Kebijakan Hukum Pidana Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana korupsi Berdasarkan Teori Hak Asasi Manusia .....	224

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	233
B. Saran .....	236

**DAFTAR PUSTAKA  
LAMPIRAN**



## BAB I

## PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Negara-negara di dunia saat ini, baik negara maju maupun negara berkembang sedang berperang melawan korupsi. Sebab, korupsi ibarat penyakit mematikan dan menular yang melanda seluruh dunia. Kesadaran masyarakat dunia akan bahaya laten dari perbuatan penyelenggara negara karena merugikan keuangan suatu negara. Mengakibatkan korupsi dianggap sebagai *extra-ordinary crime* yang harus diberantas dan dicari solusi terbaik untuk mengatasinya.

Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah merupakan permasalahan fundamental dan sistemik yang merusak sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini terbukti dari masyarakat Indonesia masih tergolong berpendapatan rendah atau masih berada dibawah garis kemiskinan. Kemiskinan rakyat Indonesia salah satunya disebabkan terhambatnya pembangunan. Hal tersebut dapat disebabkan oleh adanya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara di daerah maupun di pusat. Upaya negara untuk meningkatkan perekonomiannya seakan-akan hilang tidak berbekas akibat perbuatan pihak-pihak tertentu yang tidak bertanggungjawab. Korupsi menimbulkan dampak yang luas yaitu terganggunya pembangunan bangsa karena kondisi keuangan/perekonomian suatu negara menjadi tidak sehat.

Banyaknya penyelenggara negara yang terlibat korupsi membuktikan sulitnya penegak hukum untuk menjerat koruptor yang telah merugikan keuangan negara sedemikian besar. Sehingga tujuan untuk memberikan efek jera terhadap koruptor sulit terwujud. Semakin berkembangnya teknologi dan modus operandi tindak pidana korupsi agar tidak terdeteksi oleh penegak hukum, membuktikan strategi atau cara dari koruptor untuk mengelabui penegak hukum semakin berkembang pesat.

Walaupun tidak dapat dipungkiri lagi bahwa sudah telah lebih dari 13 tahun berlalunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dirubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi (selanjutnya disebut UU pemberantasan tindak pidana korupsi) hanya memberikan efek represif terhadap koruptor. Namun, permasalahan yang muncul ialah efek represif tersebut tidak diimbangi dengan aturan preventif. Padahal aturan preventif dapat memberikan sumbangsih yang sangat besar agar tindak pidana korupsi dapat dicegah sebelum perbuatan tercela tersebut terjadi. Tidak terdapatnya aturan preventif yang efektif dan efisien dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberikan memberikan peluang bagi penyelenggara negara baik di pusat maupun di tingkat daerah untuk melakukan tindak pidana korupsi. Hal tersebut diperparah dengan keuangan negara yang

telah dikorupsi tersebut sulit untuk dikembalikan karena sulitnya pembuktian legal atau tidaknya kekayaan penyelenggara negara tersebut

Berdasarkan data yang penulis himpun dari *Indonesia Corruption Watch* (selanjutnya disebut ICW) bahwa rata-rata kerugian negara per semester Rp 5,7 triliun<sup>1</sup>. Sementara data yang penulis himpun dari berbagai media dilihat dari jumlah tersangka dan kerugian negara selama empat tahun terakhir, ialah sebagai berikut:

1. Tahun 2010: jumlah tersangka mencapai 877 orang<sup>2</sup>, sedangkan kerugian negara mencapai Rp 3,6 triliun<sup>3</sup>.
2. Tahun 2011 : jumlah tersangka mencapai 1053 orang<sup>4</sup>, sedangkan untuk kerugian negara belum penulis temukan data yang pasti atau konkrit pada tahun tersebut.
3. Tahun 2012 : jumlah tersangka mencapai 887 orang<sup>5</sup>, sedangkan kerugian negara mencapai Rp 17,9 triliun<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>Sugandi Afandi, **ICW: Rata-rata Kerugian Negara akibat Korupsi Rp5,7Triliun/Semester**, berita online resmi: [http://www.rri.co.id/post/berita/97572/nasional/icw\\_ratarata\\_kerugian\\_negara\\_akibat\\_korupsi\\_r p57\\_triliunsemester.html](http://www.rri.co.id/post/berita/97572/nasional/icw_ratarata_kerugian_negara_akibat_korupsi_rp57_triliunsemester.html), diakses tanggal 24 September 2014.

<sup>2</sup>Penulis N-8, **ICW: Tren Pemberantasan Korupsi Meningkat di Tahun 2013**berita online resmi : <http://www.beritasatu.com/hukum/164117-icw-tren-pemberantasan-korupsi-meningkat-di-tahun-2013.html>, sumber dari Suara Pembaharuan, diakses tanggal 24 september 2014.

<sup>3</sup>Mahendra Bungalan, **Nilai Kerugian Negara Akibat Korupsi Rp 3,6 Triliun**, berita online resmi : <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2011/02/23/78626>, diakses tanggal 24 september 2014

<sup>4</sup>Penulis N-8, berita online resmi : **Op Cit**, diakses tanggal 24 september 2014.

<sup>5</sup>Ibid.

<sup>6</sup>Sugandi Afandi, berita online resmi : **Op Cit**, diakses tanggal 24 September 2014.

4. Tahun 2013 : jumlah tersangka mencapai 1271 orang<sup>7</sup>, sedangkan kerugian negara mencapai Rp 7,3 triliun<sup>8</sup>.

Sementara itu ICW juga merilis hasil penelitiannya tentang tren tindak pidana korupsi semester I ( Januari-Juni) tahun 2014. Kerugian negara akibat adanya dugaan tindak pidana korupsi di Indonesia mencapai Rp3,7 triliun<sup>9</sup>.

Sedangkan jika dilihat dari perkara yang masuk, bahwa terdapat 308<sup>10</sup> perkara dan sudah ditetapkan sebanyak 659<sup>11</sup> orang sebagai tersangka diseluruh

Indonesia. Hasil tersebut didapat dari institusi hukum di Indonesia seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK), Mabes Polri, dan Kejaksaan Agung. Sedangkan apabila ditotal jumlah tersangka dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 mencapai 4747 ribu tersangka korupsi baik ditingkat daerah maupun ditingkat pusat. Dapat dibayangkan jika tersangka korupsi tersebut terbukti bersalah seluruhnya. Maka, lembaga pemasyarakatan akan penuh sesak oleh koruptor. Tidak heran juga ketika Indonesia disebut sebagai salah satu negara paling korup di asia tenggara. Menurut data yang penulis himpun dari

*Transparency International*, yaitu :

“Indonesia mendapat skor 34, naik dari tahun lalu yang mendapatkan skor 32, Indonesia kini menduduki peringkat 107, bersama-sama dengan Argentina dan Djibouti. Tahun 2014,

<sup>7</sup>Penulis N-8, berita online resmi : **Op Cit**, diakses tanggal 24 september 2014.

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup>Sholahuddin Al Ayyubi, **ICW : Kasus Korupsi Dalam 6 Bulan 2014 Rugikan Negara 3,7 Triliun**, berita online resmi : <http://bandung.bisnis.com/read/20140817/34239/515220/icw-kasus-korupsi-dalam-6-bulan-2014-rugikan-negara-rp37-triliun>, diakses tanggal 24 September 2014.

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>Ibid.

Indonesia berada di peringkat 114 dari seluruhnya 174 negara yang diperiksa<sup>12</sup>.

Walaupun skor Indonesia dalam pemberantasan tindak pidana korupsi naik, namun belum cukup signifikan untuk memberikan bukti bahwa Indonesia sudah bersih dari tindak pidana korupsi. Skor tersebut juga tergantung dari pemberantasan tindak pidana korupsi di negara lain. Jika pemberantasan tindak pidana korupsi di negara lain cenderung menurun, maka skor Indonesia juga akan cenderung naik, begitu pula sebaliknya. Sehingga, KPK perlu bekerjasama dengan pihak lain seperti PPATK, BPK dan lembaga lain yang terkait untuk pemberantasan tindak pidana korupsi yang lebih baik kedepan.

Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK) selama ini sangat terbantu dari laporan hasil analisis transaksi keuangan mencurigakan yang dilakukan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (selanjutnya disebut PPATK). Dari laporan hasil analisis PPATK tersebut dapat menjadi bahan pokok/dasar dari penyidik KPK untuk memproses indikasi-indikasi tertentu dari aliran dana suatu pihak yang dianggap tidak wajar. Terlebih lagi nama-nama pihak yang terlibat dalam transaksi yang mencurigakan tersebut akan jelas tercantum sebagai pihak yang melakukan transaksi yang mencurigakan. Sehingga, sering kali penyidik KPK berhasil dalam menjerat pelaku tindak pidana korupsi dengan adanya bantuan laporan hasil analisis transaksi dari PPATK sebagai bahan awal/dasar dari penyidikan KPK selanjutnya.

<sup>12</sup>Hendra Pasuhuk, **Indeks Korupsi : Peringkat Indonesia Membaik, Tapi Masih Buruk**, Berita Online Resmi : <http://www.dw.de/indeks-korupsi-peringkat-indonesia-membaik-tapi-masih-buruk/a-18107694>, diakses tanggal 21 Desember 2014.

PPATK merupakan lembaga independen/bebas dari campur tangan dari pihak lain yang bertanggungjawab terhadap Presiden guna mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang<sup>13</sup>. Walaupun konsen utama PPATK untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, namun dalam Pasal 40 huruf d UU Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disebut UU TPPU) menyatakan bahwa :

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39, PPATK mempunyai fungsi untuk melakukan analisa atau pemeriksaan laporan dan informasi transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang dan/atau tindak pidana lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1)<sup>14</sup>”.

Dengan demikian, PPATK tidak hanya berwenang untuk mendeteksi tindak pidana pencucian uang, namun juga dapat melakukan penelusuran aliran dana terhadap tindak pidana lain, seperti halnya hasil tindak pidana korupsi dan tindak pidana lain yang ancaman hukumannya 4 (empat) tahun atau lebih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU TPPU. Atas dasar inilah, KPK perlu bekerjasama dengan PPATK sebagai sumber utama penelusuran tindak pidana korupsi.

PPATK dalam hal menelusuri aliran dana yang diduga terdapat indikasi perbuatan yang berunsur tindak pidana menggunakan strategi *anti-money*

<sup>13</sup>Lihat Pasal 1 ayat (2), Pasal ayat (1) dan (2) serta Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>14</sup>Pasal 40 huruf d UU Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

*laundering*. Strategi *anti-money laundering* ini dimanifestasikan melalui pendekatan *follow the money*. Pendekatan ini menjadi perhatian serius dunia saat titik puncak keprihatinan masyarakat atas kejahatan perdagangan obat bius dengan memerangi kejahatannya dalam *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drug and Psychotropic Substance* (Konvensi Wina) pada tahun 1988<sup>15</sup>.

Pendekatan *anti-money laundering* dengan *follow the money* ini tidak ada artinya ketika tidak didukung dengan pihak pelapor yang berkewajiban melaporkan setiap adanya transaksi mencurigakan tersebut. Pihak pelapor tersebut terdiri dari dua pihak, yaitu pihak penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain<sup>16</sup>. Penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain merupakan sumber informasi yang utama bagi PPATK untuk dapat melakukan analisis transaksi keuangan. Permasalahan yang muncul ialah ketika suatu pihak tidak melakukan transaksi keuangan dengan dua pihak pelapor tersebut tentunya PPATK tidak dapat menelusuri aliran/perputaran uang yang terjadi. Hal ini banyak dilakukan dengan menggunakan transaksi tunai untuk menghindari pelacakan aliran dana oleh PPATK.

Sulitnya penegak hukum untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi tersebut disebabkan salah satunya karena modus operandi yang dilakukan oleh

<sup>15</sup> Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

<sup>16</sup> Lihat Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

pelaku tindak pidana korupsi ialah *pertama*, menggunakan uang tunai yang akan berakibat PPATK tidak dapat menelusuri aliran uang antara berbagai pihak. Hal ini bertujuan untuk memutus pelacakan tindak pidana korupsi tersebut. Sebab, selama ini jika dilakukan dengan menggunakan penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain dapat dengan mudah dideteksi oleh PPATK.

Oleh karena itu, atas dasar inilah para pelaku tindak pidana korupsi menggunakan transaksi tunai sebagai alternatif agar tidak terdeteksi oleh PPATK.

Permasalahan tindak pidana korupsi sulit ditelusuri *kedua*, yaitu karena uang tidak mempunyai nama<sup>17</sup>, maksudnya ialah karena dalam setiap uang pecahan maupun uang kertas yang dibuat dan dikeluarkan oleh Bank Indonesia maupun negara di seluruh dunia tidak mencantumkan nama pemilik uang tersebut. Sehingga, untuk mengetahui pemilik uang dapat dilakukan dengan siapa pihak yang memegangnya atau dengan menempatkan uang tersebut ke lembaga tertentu, seperti halnya perbankan. Oleh karena itu, karena uang tidak memiliki nama dan ketika uang tidak disimpan di lembaga keuangan seperti perbankan akan kesulitan untuk mengetahui siapa pemilik uang tersebut, kecuali dengan menelusuri siapa pemegang uang tersebut. Atas dasar inilah, banyak diantara pelaku tindak pidana korupsi melakukan perbuatan jahatnya dengan melalui transaksi tunai. Sebab, pendekatan *anti-money laundering* konvensional dengan

<sup>17</sup>Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

strategi *follow the suspect* akan lebih sulit diterapkan dibandingkan dengan

konsep pendekatan baru dengan strategi *follow the money*.

Permasalahan *ketiga*, ialah sebagaimana yang diungkapkan oleh Yunus

Husein yang menyatakan bahwa :

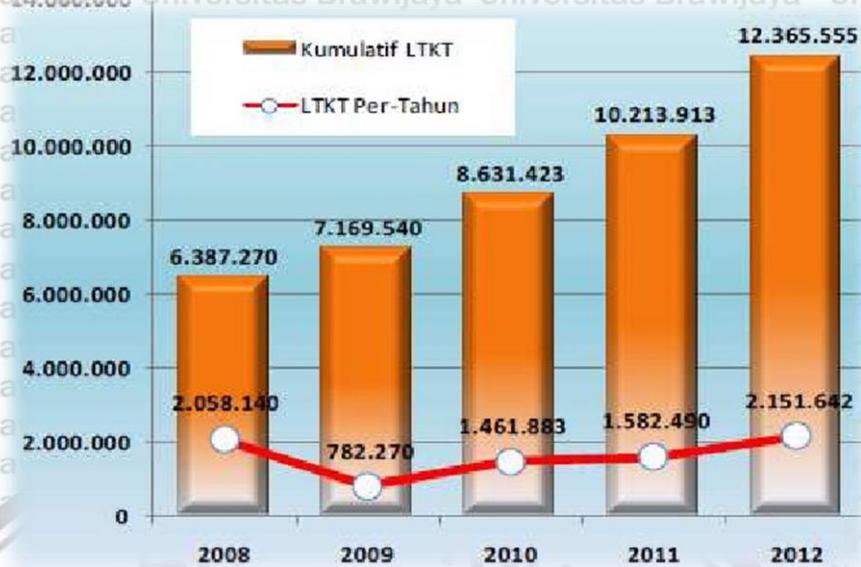
“Terjadinya pergeseran kebiasaan bertransaksi yang biasanya melalui perbankan oleh sebagian masyarakat, menjadi transaksi tunai berupa setor tunai dan tarik tunai<sup>18</sup>.”

Transaksi dengan menggunakan uang tunai ini telah banyak dilakukan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. Transaksi tunai ini banyak disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu demi keuntungan pribadinya. Hal ini sejalan dengan data PPATK, sejak berdiri hingga 20 Desember 2011, ada sekitar 10,2 juta laporan transaksi keuangan tunai mencurigakan. Laporan tersebut diterima PPATK dari 396 penyedia jasa keuangan. Sebanyak 99,8 persen berasal dari penyedia jasa keuangan perbankan dan selebihnya dari penyedia jasa keuangan nonbank<sup>19</sup>. Tidak hanya itu, ditemukan pula tahun 2012 saja, PPATK telah menerima sebanyak 2 juta laporan transaksi tunai mencurigakan atau rata-rata mencapai 166 ribu laporan setiap bulannya<sup>20</sup>. Berikut ini merupakan diagram yang diperoleh dari laporan PPATK, antara lain ialah sebagai berikut :

<sup>18</sup>Ibid.

<sup>19</sup>Leo Wisnu Susapto, **Pembatasan Transaksi Tunai Mendesak, Meminimalkan Tindak Pidana, Memaksimalkan Penerimaan Negara**, website online resmi :<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f02f608071f1/pembatasan-transaksi-tunai-mendesak>, diakses tanggal 24 Oktober 2014

<sup>20</sup>Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, **Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan**, Indonesian Legal Roundtable, Jakarta Selatan, 2013. Hal XV (bagian kata pengantar).



Sumber: Laporan PPATK<sup>21</sup>

Jika melihat data yang disajikan diatas, memang terbukti transaksi tunai menimbulkan masalah besar bagi negara Indonesia, khususnya terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi. Sebab, hal ini akan menimbulkan suatu celah atau lubang besar bagi sebagian pihak-pihak tertentu untuk memanfaatkan peluang kekosongan hukum ini. Terbukti banyak pihak yang memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan kelompoknya, khususnya terhadap penyelenggara negara yang banyak melakukan tindak pidana korupsi. Hal ini banyak terjadi dalam beberapa kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan penyelenggara negara dengan modus menggunakan uang tunai.

Permasalahan *ke empat*, belum diikutinya upaya preventif yang efektif dan efisien dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi. Selama ini yang

<sup>21</sup>Laporan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).



dilakukan oleh KPK hanya sebatas melakukan upaya represif setelah terjadinya tindak pidana korupsi. KPK lebih menitikberatkan upaya penindakan setelah terjadinya korupsi, dibandingkan dengan upaya pencegahan sebelum tindak pidana korupsi tersebut terjadi. Akibatnya tindak pidana korupsi masih saja dapat terjadi karena peluang untuk melakukan perbuatan korupsi tersebut belum diminnimalisir atau dihilangkan. Salah satu cara yang dapat menghambat tindak pidana korupsi tersebut yaitu dengan kebijakan hukum pidana pembatasan transaksi tunai.

Permasalahan *ke lima* yaitu terdapat banyak kasus yang melibatkan penegak hukum dan penyelenggara negara yang mempunyai posisi strategis di bidang pemerintahan dan berperan besar untuk membangun bangsa, tetapi malah terjerat kasus tindak pidana korupsi dengan modus operandi menggunakan transaksi tunai. Kasus sebagaimana disinggung diatas diantaranya terjadi atau dilakukan oleh mantan Ketua Mahkamah Konstitusi yaitu Akil Mochtar yang ditangkap tangan KPK karena diduga akan mendapat suap dari Chairunisa dan pada saat penangkapan tersebut penyidik KPK memperoleh alat bukti uang tunai sebesar 294 dolar Singapura<sup>22</sup>. Terdapat pula suap proyek dermaga dan bandara di wilayah timur Indonesia, yang dimana KPK menangkap Abdul H. Djamal dengan barang bukti uang sejumlah 80.000 dollar AS dan Rp 54.550.000,- di dalam tas warna coklat. Setelah melakukan pengeledahan di dalam mobil

<sup>22</sup>Firman Qusnulyakin, **Kronologi Tangkap Tangan Akil Mochtar**, website berita online resmi <http://nasional.inilah.com/read/detail/2035202/ini-kronologi-tangkap-tangan-akil-mochtar#.VeoiesmFIOw>, diakses tanggal 24 Oktober 2014.

Honda Jazz tepatnya dibawah jok mobil ditemukan pula uang sejumlah 10.000 dollar AS. Abdul ditangkap bersama dengan pejabat dari Departemen Perhubungan Darmawati Dareho. Selain hal tersebut, transaksi tunai juga dilakukan sebagai modus operandi tindak pidana korupsi pada kasus suap wisma atlet dengan terdakwa Nazaruddin. Berdasarkan kesaksian dari Yulianis terdapat aliran dana terkait proyek wisma atlet SEA Games ke Anas Urbaningrum dan Andi Malarangeng dari Permai Group. Terdapat catatan uang Anas sebesar Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah) dan mengalir ke Andi sebesar Rp.150.000.000 (seratus lima puluh juta rupiah), serta ke Kongres Partai Demokrat tahun 2010 di Bandung sebanyak Rp. 30 Milyar dan 5 juta dollar AS yang dibungkus dalam 10 kardus rokok<sup>23</sup>.

Terdapat pula kasus uang tunai yang dilakukan untuk tindak pidana suap dengan pelaku penerima suap yaitu Rudi Rubiandini. Atas dasar adanya laporan masyarakat disebuah tempat City Plaza, Jakarta Simon Sanjaya memberikan dana sebesar 400 ribu dolar AS kepada Ardi untuk selanjutnya diberikan kepada Rudi Rubiandini di kediamannya. Kemudian di kediamannya Rudi Penyidik KPK melakukan penyergapan dan ditemukan uang sebesar 400 ribu dollar AS yang sedianya diberikan kepada Rudi, ditambah dengan 90 ribu dolar AS dan 127 dolar Siangapura<sup>24</sup>. Dalam kasus-kasus suap dengan menggunakan uang tunai seperti itu, PPATK dan aparat penegak hukum akan kesulitan untuk

<sup>23</sup>Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, "Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan". Indonesian Legal Rountable, Jakarta Selatan, 2013, hal 35.

<sup>24</sup>Fitri Supratiwi, "Kronologi Kasus Suap Kepala SKK Migas", <http://antara.news.com/berita/390546/kronologi-kasus-suap-kepala-skk-migas>, diakses tanggal 3 Mei 2015

melakukan penelusuran aliran dana suap, kecuali ada pengakuan dari salah satu pelaku<sup>25</sup>. Contoh kasus tersebut merupakan sebagian kecil dari tindak pidana korupsi yang menggunakan uang tunai sebagai modus operandinya. Terdapat masih banyak kasus tindak pidana korupsi lainnya yang dilakukan dengan menggunakan transaksi uang tunai.

Permasalahan *ke enam*, transaksi tunai *in casu* akan menyulitkan KPK maupun PPATK untuk menelusuri atau melakukan *asset tracing* terhadap kekayaan penyelenggara negara hasil kejahatan,<sup>26</sup> khususnya hasil tindak pidana korupsi. Dapat dibayangkan bagaimana KPK dan PPATK dapat menelusuri harta kekayaan penyelenggara tersebut jika dana/uang haram tersebut tidak terdata. Dengan kata lain, jika kekayaan penyelenggara tersebut dimasukkan kedalam lembaga penyedia jasa keuangan atau lembaga penyedia barang dan/atau jasa. Maka, secara otomatis PPATK dapat segera mengetahui kepemilikan dana/uang karena menganut asas *know your customer* dan pendekatan *follow the money*.

Dalam Pasal 23 ayat (1) UU TPPU terdapat suatu kewajiban bagi penyedia jasa keuangan untuk melaporkan transaksi keuangan tertentu kepada PPATK. Berikut ini ialah Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

<sup>25</sup>Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, "Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan". Indonesian Legal Roundtable, Jakarta Selatan, 2013. Hal XV-XVI (bagian kata pengantar).

<sup>26</sup>Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

“Penyedia jasa keuangan sebagaimana dimaksud pada pasal 17 ayat (1) huruf a wajib menyampaikan laporan kepada PPATK yang meliputi :

- a. Tarnsaksi Keuangan Mencurigakan.
- b. Transaksi Keuangan Tunai dalam jumlah paling sedikit Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah atau dengan mata uang asing yang nilainya setara, yang dilakukan baik dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam 1 (satu) hari kerja; dan/atau
- c. Transaksi keuangan transfer dana dari dan ke luar negeri<sup>27</sup>.

Kemudian bagaimana jadinya ketika dana/uang tersebut tidak disimpan melalui lembaga penyedia jasa keuangan dan/atau penyedia barang dan/atau jasa.

Penegak hukum seperti halnya KPK, PPATK dan kepolisian akan sulit untuk mendeteksi dan mengetahui transaksi tunai yang demikian, kecuali terdapat dugaan atau kecurigaan sebelumnya. Sehingga, dapat dilakukan penyadapan atau tindakan lain untuk mendeteksi dan memperoleh bukti bahwa terjadi tindak kejahatan dengan modus transaksi tunai. Hal ini menjadi permasalahan terbesar penegakan hukum untuk mengungkap kejahatan yang demikian. Sebab, pendekteksian tindak pidana korupsi tersebut tidak berbekas, tanpa bukti, dan tanpa jejak<sup>28</sup>.

Permasalahan *ke tujuh*, bahwa pembuktian tindak pidana korupsi menggunakan uang tunai sulit dibuktikan. Sebab, sulit untuk mengetahui tindakan seseorang melakukan transaksi tunai tersebut, kecuali dengan indikasi-

<sup>27</sup>Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>28</sup>Todung Mulya Lubis (Direktur Eksekutif Indonesian Legal Roundtable), **Transaksi Non tunai dan Pemberantasan Korupsi, Disampaikan dalam acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**-Surabaya, 3 Desember 2012 dan Medan, 4 februari 2013.

indikasi tertentu sebelumnya. Oleh karena itu, selama ini banyak dari penyidik KPK menggunakan strategi penyadapan dan tangkap tangan untuk mempermudah pembuktian di pengadilan. Sulitnya pembuktian tindak pidana korupsi memberikan sumbangsih pemikiran untuk membatasi dan mengalihkan transaksi yang menggunakan uang tunai ke transaksi non tunai yang mudah pembuktiannya karena tercatat dalam sistem keuangan.

Permasalahan *ke delapan*, bahwa saat ini sebenarnya Indonesia sendiri sudah mempunyai aturan hukum mengenai pembatasan transaksi tunai. Dalam hal ini setelah Indonesia merdeka, telah dikeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu Daerah Ke Lain Daerah (selanjutnya disebut UU Pembawaan Uang). Selain aturan hukum tersebut, terdapat pula Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank (selanjutnya disebut UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank (selanjutnya disebut UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank), dan UU lain yang berkaitan. Namun, dari sekian UU tersebut hemat penulis belum cukup untuk melakukan *back up* terhadap pendeteksian aliran dana tindak pidana korupsi selama ini. Materi substansi yang terdapat dalam UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank dan UU lainnya yang terkait belum dapat mencakup secara keseluruhan substansi pembatasan transaksi tunai. Sehingga, timbul kekosongan hukum di Indonesia terkait tentang pembatasan transaksi tunai.

Menurut data yang penulis himpun berdasarkan buku “*Membatasi Transaksi Tunai, Peluang dan Tantangan*” yang ditulis dari Andri Gunawan, dkk yang memberikan telaah mengenai salah satu diantara UU tersebut, mengungkapkan bahwa :

“Konteks kelahiran UU ini (UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank) terjadi pada saat Indonesia mengalami permasalahan sosial dan ekonomi yang luar biasa (revolusi sosial). Oleh karena itu, pelarangan pembawaan uang diberlakukan untuk mencegah kekacauan dalam peredaran uang(lihat konsideran menimbang)”<sup>29</sup>.

Sehingga, konteks kelahiran UU tersebut bukan untuk pemberantasan tindak pidana korupsi maupun tindak pidana lain.Melainkan, karena permasalahan sosial dan ekonomi pasca Indonesia merdeka pelarangan pembawaan uang guna mencegah kekacauan dan peredaran uang sebagaimana diungkapkan dalam dasar menimbang.Terlebih lagi nilai nominal transaksi tunai yang dibatasi dalam UU tersebut dirasa sudah tidak memenuhi perkembangan zaman. Sebab, menurut UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank yang melarang pembayaran tunai lebih dari Rp 25.000,- (dua puluh lima ribu rupiah). Begitu Pula dalam UU Pembawaan Uang Tunai Dari Satu daerah ke Daerah lain melarang pembawaan uang tunai lebih dari Rp 1000,- (seribu rupiah). Jika awal kemerdekaan dahulu uang senilai Rp 1000,- (seribu rupiah) sudah dianggap besar. Tetapi, pada era modern saat ini uang senilai tersebut dianggap sangat

<sup>29</sup>Konsideran menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu Daerah Ke Lain Daerah, dikutip dari Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, **Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan**. Indonesian Legal Rountable, Jakarta Selatan, 2013, hal 67.

kecil. Hal ini akan dibahas oleh penulis secara mendalam dalam bab pembahasan.

Berangkat dari sulitnya dalam membuktikan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara tersebut. Maka, diperlukan mekanisme tertentu yang memungkinkan agar perbuatan dari penyelenggara negara yang terindikasi/patut diduga melakukan tindak pidana korupsi dapat dijerat dengan ketentuan hukum tertentu. Strategi yang dapat dilakukan untuk dapat mengetahui penyelenggara negara telah melakukan tindak pidana korupsi ialah dengan membatasi transaksi tunai. Pembatasan transaksi tunai ini tentunya dapat memberikan solusi secara preventif untuk meminimalkan kelemahan-kelemahan yang terdapat secara substansial didalam UU TPPU maupun UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

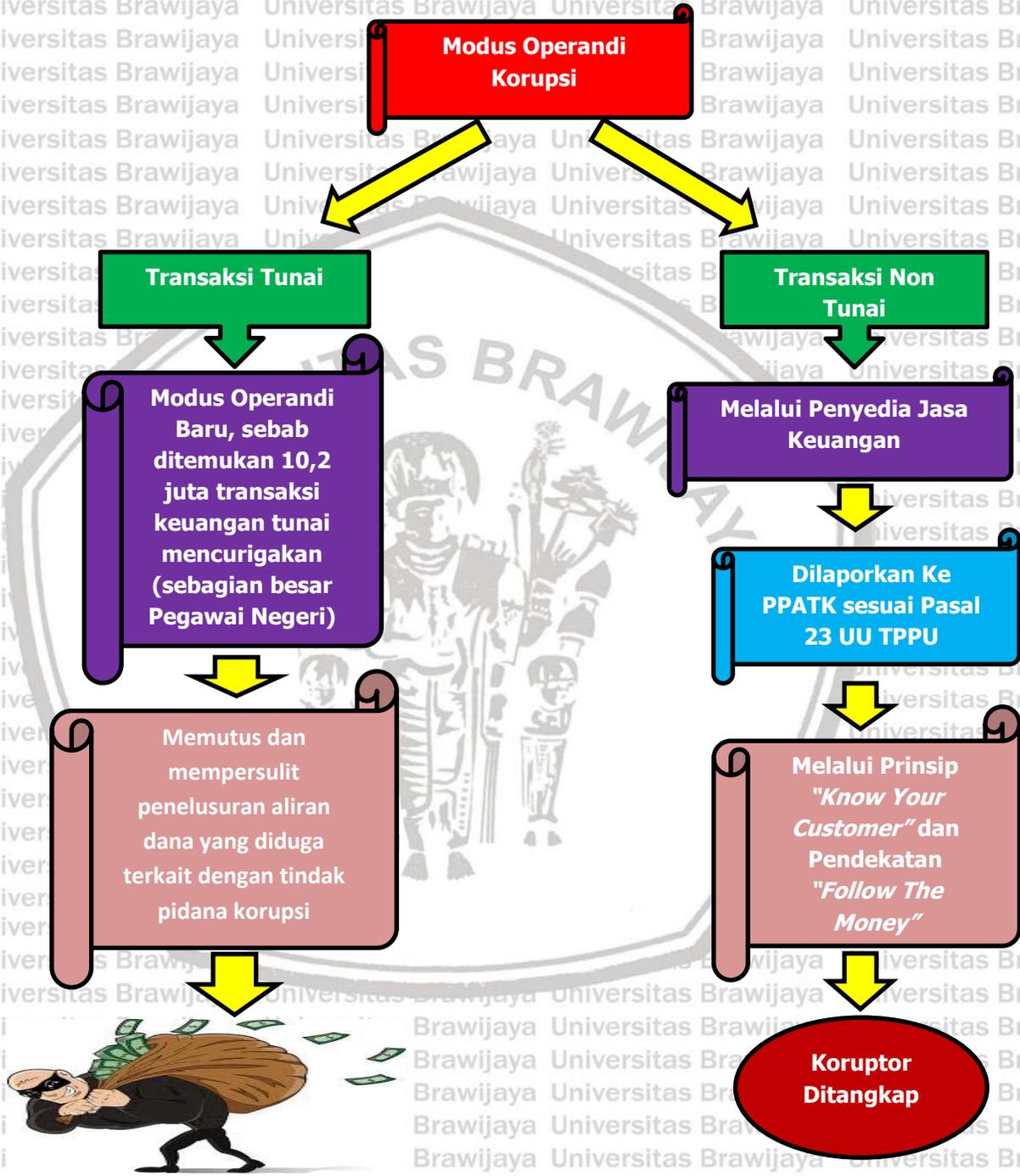
Dengan adanya pembatasan transaksi tunai dengan jumlah tertentu memberikan manfaat yang besar bagi segi penegakan hukum dan dunia usaha, khususnya penyedia jasa keuangan. Bagi segi penegakan hukum tentunya pembatasan transaksi tunai dalam jumlah nominal tertentu akan mempermudah PPATK untuk menelusuri aliran dana pelaku kejahatan. Sedangkan dari segi dunia usaha, penyedia jasa keuangan diuntungkan karena masyarakat akan lebih banyak menyimpan uangnya di lembaga perbankan.

Pembatasan transaksi tunai pada era modern saat ini perlu dibatasi dalam jumlah nominal tertentu, misalnya pembatasan transaksi tunai maksimal

Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah) dalam satu hari kerja. Maka, jika seorang penyelenggara negara ingin membeli sebuah mobil yang berharga Rp.700.000.000 (tujuh ratus juta rupiah), jika dilakukan dengan tunai maksimal yang harus dibayar secara tunai ialah Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah), dan selebihnya yang Rp.600.000.000 (enam ratus juta rupiah) harus melalui penyedia jasa keuangan.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian sebagaimana penulis ungkapkan diatas dapat memberikan pemahaman bagi kita semua bahwa pembatasan transaksi tunai penting untuk segera diformulasikan kedalam aturan hukum nasional. Terkait dengan bagaimana subjek, obyek, berapa jumlah transaksi tunai yang harus dibatasi, seberapa berat sanksi hukumannya dan hal-hal lain yang menyangkut dengan pembatasan transaksi tunai tersebut akan penulis rumuskan dalam penulisan hukum ini. Atas dasar, beberapa permasalahan hukum dan pentingnya aturan hukum pembatasan transaksi tunai di atas, maka penulis menetapkan judul tentang **KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PEMBATASAN TRANSAKSI TUNAI SEBAGAI UPAYA PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI.**

### Skema Latar Belakang



Koruptor Melarikan Diri

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaturan yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai selama ini sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi ?
2. Apakah yang menjadi urgensi atau alasan perlunya aturan hukum pembatasan transaksi tunai secara spesifik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia ?
3. Bagaimana formulasi pengaturan kebijakan hukum pidana pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi ?

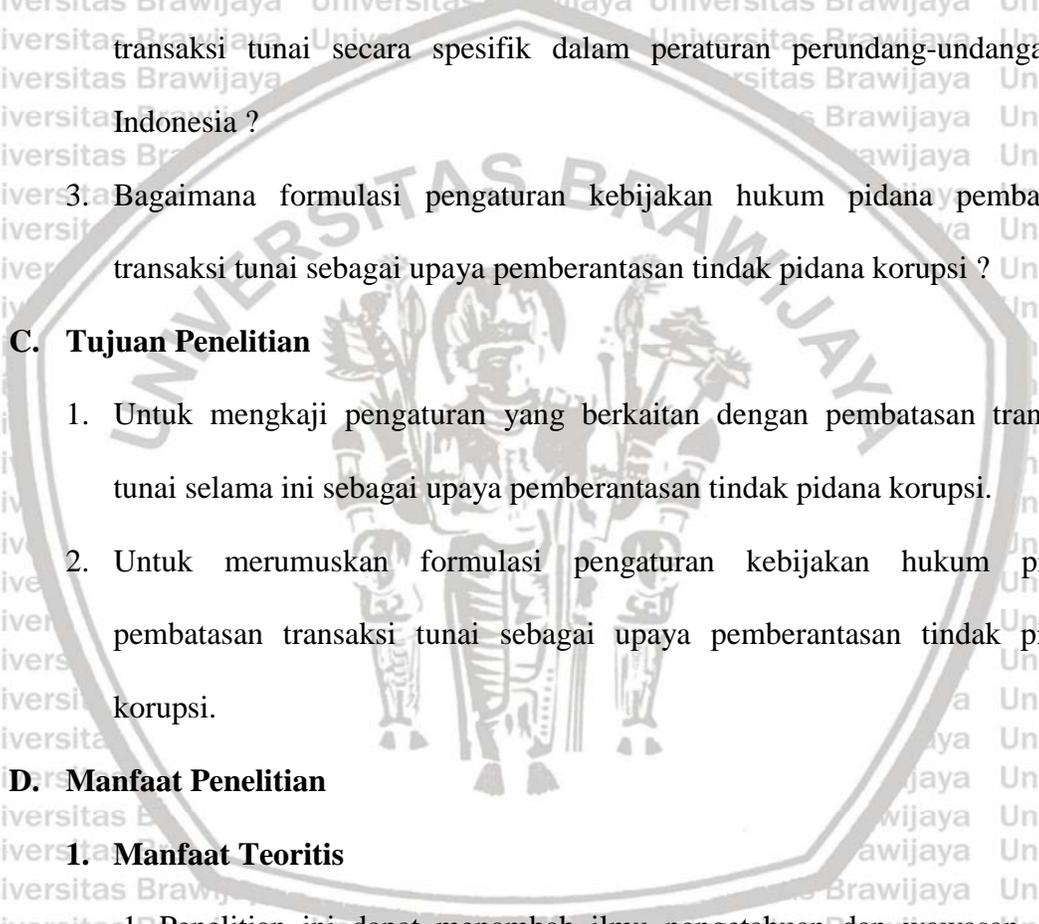
**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji pengaturan yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai selama ini sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.
2. Untuk merumuskan formulasi pengaturan kebijakan hukum pidana pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

**D. Manfaat Penelitian**

**1. Manfaat Teoritis**

1. Penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan bagi akademisi, masyarakat, penegak hukum dan pemerintah bahwa tindak pidana korupsi dapat diberantas melalui metode tertentu dengan suatu konsep hukum baru, yaitu dengan pembatasan transaksi tunai.



2. Penelitian ini dapat membuka jendela pemikiran baru bagi pembaca bahwa terdapat suatu cara yang efektif dan efisien tidak hanya untuk meminimalisir dan memberantas tindak pidana korupsi, tetapi juga dapat berguna untuk *asset tarcing* dalam rangka pembuktian harta kekayaan penyelenggara negara dan penelusuran aliran dana kejahatan luar biasa lain.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi akademisi untuk melakukan penelitian di berbagai negara yang telah menerapkan pengaturan kriminalisasi pembatasan transaksi tunai dalam suatu hukum nasionalnya. Sehingga dapat menjadi rujukan/referensi mengenai keefektifitasan penerapan dan pengaturan pembatasan transaksi tunai tersebut.

### b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan peran serta masyarakat untuk mengawasi masyarakat, khususnya penyelenggara negara yang melakukan suatu transaksi tunai mencurigakan. Masyarakat dapat melakukan pengawasan dan pelaporan jika melihat terdapat indikasi dari seseorang yang diduga kuat melakukan suatu tindak pidana korupsi dengan modus operandi transaksi tunai.

### c. Bagi Aparat Penegak Hukum

Penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala pemikiran penegak hukum, khususnya pemberian peran yang lebih besar kepada PPATK, penyidik KPK dan penyidik Kepolisian Republik Indonesia. Agar pembatasan transaksi tunai ini dapat berjalan dengan baik untuk memberantas tindak pidana korupsi.

#### d. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat sebagai acuan/rujukan dalam merumuskan suatu kebijakan hukum pembatasan transaksi tunai sebagai upaya memberantas tindak pidana korupsi. Pemerintah Indonesia diharapkan pula dapat memberikan kebijakan hukum formulasi pembatasan transaksi tunai secara efektif, efisien, dan berkeadilan. Sehingga, tujuan untuk memberantas korupsi secara preventif maupun represif dapat terlaksana dengan baik.

### **E. Sistematika Penulisan**

#### 1. Bab I Pendahuluan

Pada bab I pendahuluan ini akan diterangkan mengenai isu hukum yang dimuat dalam latar belakang. Kemudian akan ditarik dua rumusan masalah dari latar belakang yang diterangkan penulis di atas. Diterangkan pula tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

#### 2. Bab II Tinjauan Pustaka

Pada bab II tinjauan pustaka ini akan diuraikan secara rinci teori-teori pendapat para ahli di bidangnya. Teori tersebut diantaranya ialah teori tujuan

kebijakan hukum pidana, teori tujuan pemidanaan, teori Hak Asasi Manusia sebagai pisau analisis. Selain hal tersebut, akan juga diterangkan kajian tentang tindak pidana korupsi, kajian tentang pemberantasan kejahatan dengan langkah preventif, dan kajian tentang transaksi keuangan tunai.

### 3. Bab III Metode Penelitian

Dalam bab III metode penelitian ini akan dijelaskan seputar metode penulisan yang digunakan oleh penulis. Substansinya akan mencakup jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan bahan hukum yang digunakan sebagai bahan utama dalam penulisan hukum ini. Dijelaskan pula tehnik pengumpulan bahan hukum, tehnik analisa bahan hukum dan definisi konseptual.

### 4. Bab IV Hasil Analisis dan Pembahasan

Dalam bab IV hasil analisis dan pembahasan ini akan menjawab rumusan masalah yang telah diungkapkan sebelumnya. Dengan demikian, hasil analisis dan pembahasan yang dibahas ialah terhadap jawaban rumusan masalah *pertama*, yaitu pengaturan, urgensi atau alasan kebijakan hukum pidana pembatasan transaksi tunai dan kajian mengenai sanksi yang terkait dengan pembatasan transaksi tunai dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Terhadap rumusan masalah yang *ke dua*, tahap formulasi pengaturan pembatasan transaksi tunai yang meliputi batas minimal transaksi, rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunainya.

Sedangkan pada tahap aplikasi akan dirumuskan mengenai mekanisme

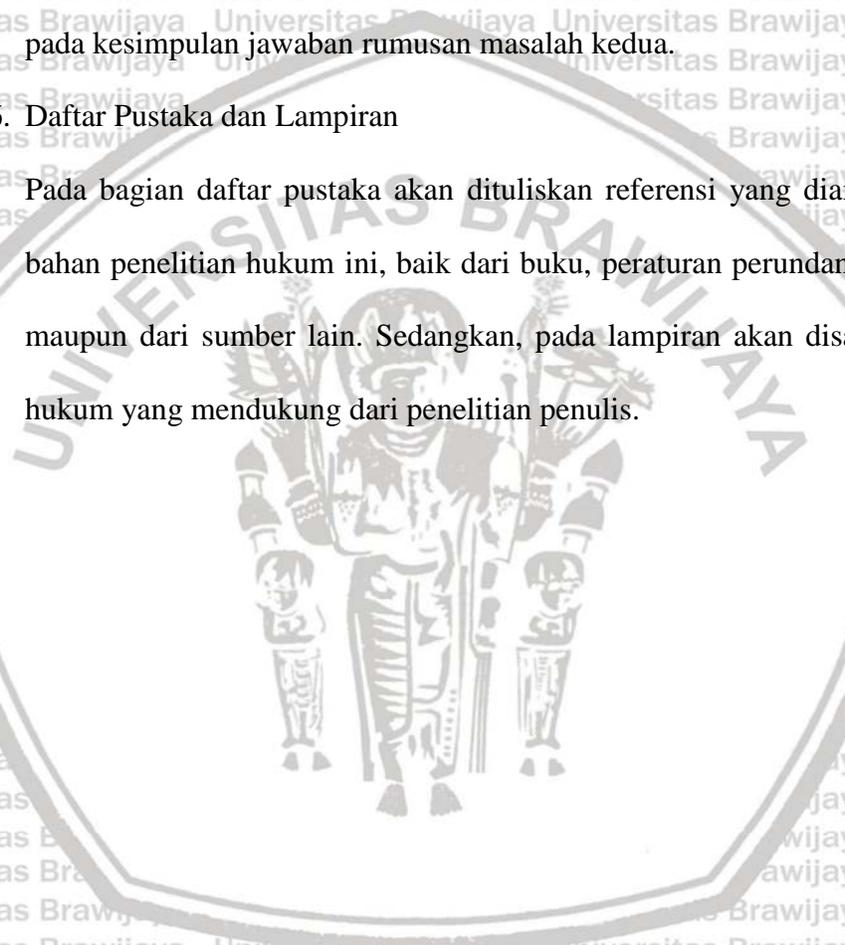
pengawasan dan penegakan hukum berdasarkan sanksinya, dan kajian dari segi Hak Asasi Manusianya.

#### 5. Bab V Penutup

Dalam bab V penutup ini akan diungkapkan kesimpulan hasil dari penelitian di atas, baik kesimpulan jawaban dari rumusan masalah pertama maupun pada kesimpulan jawaban rumusan masalah kedua.

#### 6. Daftar Pustaka dan Lampiran

Pada bagian daftar pustaka akan dituliskan referensi yang diambil sebagai bahan penelitian hukum ini, baik dari buku, peraturan perundang-undangan, maupun dari sumber lain. Sedangkan, pada lampiran akan disajikan bahan hukum yang mendukung dari penelitian penulis.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Tentang Teori Kebijakan Hukum Pidana

Usaha-usaha penanggulangan masalah kejahatan telah banyak dilakukan dengan berbagai cara, namun hasilnya belum memuaskan. Menarik sekali apa yang dikemukakan oleh Habib-Ur-Ruhman Khan dalam tulisannya yang berjudul *prevention of Crime-It is Society Which Needs The Treatment' and Not the Criminal*, sebagai berikut<sup>1</sup> :

“Dunia modern sepenuhnya menyadari akan problem yang akut ini (maksudnya problem tentang kejahatan). Orang demikian sibuk melakukan penelitian seminar-seminar, konferensi-konferensi internasional dan menulis buku-buku untuk mencoba memahami masalah kejahatan dan sebab-sebabnya agar dapat mengendalikannya. Tetapi hasil bersih dari semua usaha ini adalah sebaliknya, kejahatan bergerak terus<sup>2</sup>.

Seiring berkembangnya kejahatan sebagaimana diungkapkan oleh Habib-Ur Rahman Khan diatas bergeraknya suatu kejahatan disebabkan karena berbagai penyebab. Kesulitan untuk menanggulangi kejahatan tersebut memberikan pemahaman kepada kita semua bahwa harus terdapat suatu

<sup>1</sup>Barda Nawawi Arief, **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**, Genta Publishing, Cetakan Keempat 2010, Yogyakarta, hal 17

<sup>2</sup>Habib-Ur-Ruhman Khan, **Prevention of Crime It Is Society Which Needs the Treatment and Not the Criminal**, UNAFEI No.6, 1973, hal 127, sebagaimana dikutip dari Barda Nawawi Arief, **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**, Genta Publishing, Cetakan Keempat 2010, Yogyakarta, hal 17

kebijakan yang baik untuk menanggulangi kejahatan tersebut. Biasanya dalam menanggulangi kejahatan digunakan suatu kebijakan hukum pidana sebagai salah satu alternatifnya.

Secara umum, pengertian kebijakan sebagai pengganti dari istilah *policy* atau *beleid* khususnya dimaksudkan dalam arti *wijsbeleid*.

Menurut Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood, dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif.<sup>3</sup> David L. Sills menyatakan bahwa pengertian kebijakan (*policy*) adalah suatu perencanaan program mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problema tertentu dan bagaimana cara melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan.<sup>4</sup>

Dalam beberapa tulisan ada pula yang menerjemahkan *policy* dengan kebijaksanaan, seperti Muhadjir darwin menterjemahkan *public policy analysis*, karya William N. Dunn dengan "analisa kebijaksanaan publik".<sup>5</sup> Solichin Abdul Wahab juga menggunakan istilah kebijaksanaan untuk menerjemahkan istilah *policy*. Akan tetapi di dalam bukunya yang berjudul "analisa kebijaksanaan" beliau juga memakai istilah kebijakan untuk

<sup>3</sup>Sultan Zanti Arbi, dan Wayan Ardhana, **Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial**. Jakarta, CV Rajawali Jakarta, 1997, hal 63, yang diterjemahkan dari **The Design of Sosial Policy** tulisan **Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood**.

<sup>4</sup>Barda Nawawi Arif, **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**. Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1996, hal 63

<sup>5</sup>William N. Dunn, **Analisa Kebijakan Publik**, Penyadur Muhadjir Darwin, Yogyakarta, cetakan keenam, PT. Hadindita Graha Widia, 2000, hal 37.

menerjemahkan istilah “policy”<sup>6</sup>. Dalam hal ini dapat ditafsirkan bahwa kebijakan dapat berarti sangat luas. Sebab, terdapat banyak persepektif mengenai kebijakan, antara lain kebijakan sosial, kebijakan kriminal, kebijakan hukum, dan kebijakan dalam perspektif lain. Munculnya suatu kebijakan tidak lain ialah dikarenakan adanya suatu masalah yang dihadapi. Sehingga, untuk menyelesaikan masalah tersebut digunakanlah kebijakan tertentu untuk mengatasinya yang tergantung dari permasalahan yang dihadapinya. Misalnya, kebijakan hukum pidana digunakan untuk mengatasi permasalahan kejahatan, sedangkan kebijakan sosial untuk mengatasi permasalahan sosial yang berkaitan dengan masyarakat. Namun, tidak semuanya kaku seperti itu, sebab dapat pula permasalahan sosial ditanggulangi dengan menggunakan kebijakan hukum pidana, begitu pula sebaliknya. Hal ini selaras dengan apa yang dikatakan oleh Sudarto yang menyatakan bahwa :

“Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakkan hukum. Disamping itu, karena tujuannya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakkan hukum pidana inipun termasuk dalam kebijakan sosial, yaitu segala usaha rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat<sup>7</sup>.”

Sedangkan menurut Marc Ancel, pengertian penal policy (kebijakan hukum pidana) adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya

<sup>6</sup>Solichin Abdul Wahab, **Kebijakan Sosial, Analisa Kebijaksanaan**, Jakarta, Edisi Kedua, PT. Bumi Askara, 1997, hal 24.

<sup>7</sup>Sudarto, **Hukum dan Hukum Pidana**, Penerbit Alumni, Bandung, 1977, hal 161 sebagaimana dikutip dari Barda Nawawi Arief, **Kebijakan Legislatif Dalam penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara**, Cetakan keempat, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hal 17.

mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.<sup>8</sup>

Barda Nawawi Arif menyatakan bahwa pada hakikatnya masalah kebijakan hukum pidana bukanlah semata-mata pekerjaan tehnik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematik dokmatik. Di samping pendekatan yuridis faktual juga dapat berupa pendekatan sosiologis, historis, dan koperatif, bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin ilmu sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.<sup>9</sup> Proses penegakkan hukum itu menjangkau pula sampai pada tahapan pembuatan hukum/undang-undang. Perumusan pikiran pembuat undang-undang yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan akan turut menentukan bagaimana penegakkan hukum itu dijalankan<sup>10</sup>. Didalamnya membahas seputar hukum pidana materiel, dimana dilihat dari sudut dogmatis-normatif, didalamnya berisikan 3 masalah pokok dari hukum pidana yang saling berkait, yaitu<sup>11</sup>:

1. Perbuatan apa yang sepatutnya dipidana.

<sup>8</sup>Barda Nawawi Arif, **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Jakarta, Kencana, 2008, hal 23.

<sup>9</sup>Ibid, hal 24

<sup>10</sup>Nyoman Serikat Putra Jaya, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Badan Penerbit Undip Semarang, 2005, hal 23.

<sup>11</sup>Barda Nawawi Arief, **Beberapa Aspek kebijakan Penegakkan dan Pengembangan Hukum Pidana**, Edisi Revisi Citra Aditya bakti Bandung 2005, hal 136.

2. Syarat apa yang seharusnya dipenuhi untuk mempersalahkan atau mempertanggungjawabkan seseorang melakukan perbuatan itu, dan
3. Sanksi pidana apa yang sepatutnya dikenakan pada orang tersebut<sup>12</sup>.

Untuk membuat kebijakan hukum pidana yang menyangkut materi sebagaimana diungkapkan oleh Barda Nawawi Arief diatas tentunya harus melalui tahap-tahap tertentu. Dalam kebijakan hukum pidana dikenal 3 hal kekuasaan yang melekat daripadanya, antara lain ialah sebagai berikut :

1. Tahap formulasi yang dilakukan legislatif

Pada tahap ini dibuat suatu formulasi aturan hukum pidana yang menyangkut permasalahan pokok yang dihadapi. Dengan kata lain, tahap formulasi merupakan proses pembentukan dan penetapan substansi/materi suatu aturan hukum pidana.

2. Tahap aplikasi yang dilakukan oleh Yudikatif

Pada tahap ini suatu aturan yang telah ditetapkan tadi diaplikasikan atau diimplementasikan kedalam kehidupan nyata untuk diterapkan sebagaimana mestinya sesuai dengan substansi aturan hukum oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu. Misalnya, Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi menetapkan penyelenggara negara X telah melakukan korupsi 5 milyar sehingga harus dipidana 10 tahun sesuai dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

3. Tahap eksekusi yang dilakukan oleh eksekutif.

<sup>12</sup>Ibid.

Pada tahap eksekusi ini lebih menitikberatkan pada pelaksanaan hukum pidana tersebut sebagaimana mestinya oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu. Misalnya, seorang Jaksa melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pada penelitian hukum/skripsi yang penulis teliti ini lebih menitikberatkan tentang tahap formulasi kebijakan hukum pidana untuk merumuskan pembatasan transaksi tunai. Selanjutnya, Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi, kebijakan hukum pidana merupakan tindakan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan pidana. Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakkan hukum (khususnya penegakkan hukum). Karena itu sering pula dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakkan hukum (*law enforcement policy*).<sup>13</sup> Penegakkan hukum erat kaitannya dengan sanksi yang diberikan kepada pihak yang melanggar hukum tersebut. Penggunaan hukum/sanksi administrasi pada hakikatnya termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*).<sup>14</sup>

Sedangkan adapun istilah kebijakan kriminalisasi merupakan suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana

<sup>13</sup>Barda Nawawi Arif, **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op cit.**, hal 29

<sup>14</sup>Barda Nawawi Arief, **Kapita Selektta Hukum Pidana, Op Cit.**, hal 16

(tidak dipidana) menjadi suatu tindak pidana (perbuatan yang dapat dipidana).

Jadi, pada hakikatnya kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal ("*criminal policy*") dengan menggunakan sarana hukum (penal), oleh karena itu, termasuk dari "kebijakan hukum pidana" ("*penal policy*")<sup>15</sup>.

Dari sini dapat disimpulkan berdasarkan pendapat para ahli hukum diatas bahwa kebijakan hukum pidana adalah suatu perbuatan hukum dari pejabat yang berwenang untuk menegakkan hukum yang dilakukan dengan pendekatan hukum pidana. Hal ini dilakukan melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ditegakkan melalui organ-organ penegak hukum negara tersebut, seperti halnya, polisi, jaksa, hakim dan advokat. Cara yang dilakukan dengan cara demikian dapat dikatakan sebagai upaya penegakkan hukum dengan cara "*penal policy*".

Namun, upaya penal yang sebagaimana dibahas diatas hanya lebih menitikberatkan pada suatu pemberantasan tindak pidana. Maka dari itu, upaya penal tersebut harus diimbangi dengan upaya non penal yang lebih memberikan penanggulangan kejahatan sebelum kejahatan tersebut terjadi. Dengan kata lain, upaya non penal ini lebih menitikberatkan pada pencegahan kejahatan. Oleh karena itu, penting kiranya upaya non penal ini juga dimaksimalkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan untuk memasukan aturan hukum yang memberikan wewenang dari penegak hukum dalam rangka menegakkan hukum untuk melakukan pencegahan kejahatan dengan cara non penal. Misalnya,

<sup>15</sup>Ibid, hal 254

dilakukannya patroli oleh polisi guna mencegah kejahatan, dilakukannya ronda malam oleh masyarakat, dan kegiatan upaya non penal lainnya. Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Radzinowicz yang menyatakan bahwa :

“Kebijakan kriminal harus mengkombinasikan bermacam-macam kegiatan preventif itu dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga membentuk suatu mekanisme tunggal yang luas dan akhirnya mengkoordinasikan keseluruhannya itu kedalam suatu sistem kegiatan negara yang teratur”.<sup>16</sup>

Usaha penanggulangan kejahatan melalui pembuat undang-undang (hukum) pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat. Dengan demikian, seandainya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal) dilakukan dengan menggunakan sarana “penal” (hukum pidana). Maka, kebijakan hukum pidana (*penal policy*), khususnya pada tahap formulasi/ kebijakan legislasi, harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial berupa “*social-welfare*” dan “*social-defence*”<sup>17</sup>

## B. Kajian Tentang Teori Tujuan Pidanaan

### 1. Teori Retributive/Absolut (*Vergeldings Theorien*)

Pandangan atau teori retributive ini merupakan pandangan atau teori yang dianggap paling klasik mengenai konsepsi pidanaan. Dalam

<sup>16</sup>Karl O. Christiansen, **some consideration on the Possibility of a Rational Criminal Policy**, resource Material Series No 7, 1974, UNAFEI, TOKYO, hal 74 sebagaimana dikutip dari Barda Nawawi Arief, **Kebijakan Legislatif Dalam penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara**, Cetakan keempat, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hal 34

<sup>17</sup>Barda Nawawi Arif, **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**, Op Cit, hal 73 dan 74.

pandangan ini, diandaikan bahwa setiap individu manusia itu bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri<sup>18</sup>. Menurut pandangan ini seorang pelaku tindak pidana mutlak harus dipidana. Semboyan yang sangat populer dalam era ini adalah darah diganti darah, nyawa diganti nyawa<sup>19</sup>. Bagi penganut pandangan ini maka pemidanaan atas perbuatan yang salah adalah adil, karena akan memperbaiki keseimbangan moral yang dirusak oleh kejahatan. Pidana menurut pandangan ini mengandung nilai moral yang bebas dari akibat lain yang diharapkan lebih lanjut<sup>20</sup>.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat diartikan bahwa pemidanaan suatu pelaku tindak pidana semata-mata hanya ditujukan untuk pembalasan. Sehingga, menurut penulis seakan-akan pelaku tindak pidana mutlak harus dihukum untuk membalaskan dendam korban yang dcederai haknya. Oleh karena itu, pelaku harus mempertanggungjawabkan perbuatannya tersebut dengan cara dihukum setimpal dengan apa yang telah pelaku perbuat. Namun, teori ini kurang tepat jika hanya menitikberatkan pada pembalasan, sebab terdapat faktor lain yang dapat dipertimbangkan untuk seseorang dapat dipidana atau tidak dapat dipidana.

<sup>18</sup>Jimly Assididqie, **Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia: Studi Tentang Bentuk-Bentuk Pidana Dalam Tradisi Hukum Fiqh dan Relevansinya Bagi Usaha Pembaharuan KUHP Nasional**, Angkasa, Bandung, 1996, hal 167

<sup>19</sup>S.R. Sianturi dan Mopang L. Pangabeian, **Hukum Panitensia Di Indonesia**, Alumni, Ahaem-Petahaem, Jakarta, 1996, hal 23

<sup>20</sup>Muladi, **Lembaga Pidana Bersyarat**. Alumni, Bandung 1985, hal 50

Tindakan pembalasan di dalam penjatuhan pidanadibedakan lagi menjadi dua<sup>21</sup>, yaitu :

1. Dijatuhkan pada penjahatnya berdasarkan kesalahannya (sudut subjektif dari pembalasan)<sup>22</sup>.

2. Dijatuhkan untuk memenuhi kepuasan dari perasaan dendam dikalangan masyarakat yang menganggap setiap perbuatan harus dibalas (sudut objektif dari pembalasan)<sup>23</sup>.

## 2. Teori Teleologis/Relatif

Berbeda dengan teori retributif yang menekankan pada pentingnya pidana sebagai pembalasan, maka menurut teori teleologis pidana digunakan sebagai sesuatu yang dapat dipergunakan untuk mencapai kemanfaatan<sup>24</sup>. Karena titik tekan teori ini pada aspek kemanfaatan yaitu untuk memperbaiki pelaku dan mencegah orang lain melakukan kejahatan, oleh penulis yang lain oleh teori ini disebut sebagai teori/pandangan *utilitarian prevention*<sup>25</sup>.

Namun, berbeda halnya dengan C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil yang menyebut teori ini dengan teori relatif atau tujuan (*doel theorien*). Teori ini mencari dasar hukum pidana dalam menyelenggarakan tertib masyarakat dan akibatnya, yaitu tujuan untuk prevensi terjadinya kejahatan. Wujud pidana ini berbeda. Menakutkan, memperbaiki atau

<sup>21</sup>C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, **Latihan Ujian Hukum Pidana**. Penerbit Sinar Grafika, Jakarta tahun 2007, hal 223

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>Ibid.

<sup>24</sup>Muladi, "**Op Cit**". Alumni, Bandung 1985, hal 50

<sup>25</sup>Jimly Assiddiqie, "**Op Cit**", hal 168.

membinasakan. Bertentangan dengan teori mutlak (membalas) dalam kedua coraknya terdapat dua teori relatif, yaitu teori preverensi general (pencegahan umum) dan teori preverensi spesial (pencegahan seseorang) yang mengajar bahwa penjahat harus dihukum, bukan untuk membalas kejahatannya melainkan untuk memperbaiki ketertiban umum<sup>26</sup>

Berdasarkan hal diatas dapat ditafsirkan bahwa pemidanaan harus memberikan manfaat bagi terpidana itu sendiri maupun bermanfaat bagi masyarakat luas. Hal ini selaras dengan tujuan hukum yang salah satunya yaitu memberikan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Namun, yang menjadi titik permasalahan ialah apakah pemberian suatu kemanfaatan saja dapat memberikan efek baik terhadap masyarakat, dan apakah tujuan pidana dengan pembalasan seperti yang diungkapkan pada teori retributive/absolut terhadap suatu pelaku tindak pidana menjadi sesuatu yang kurang begitu efektif untuk penegakkan hukum. Atas dasar inilah muncul teori retributive teleologis karena terdapat ketidakpuasan terhadap teori yang sebelumnya.

Teori retributive teleologis akan dijelaskan pada pembahasan berikutnya.

### 3. Teori Retributivisme Teleologis/Gabungan

Menurut aliran ini sistem pemidanaan bersifat plural, karena menghubungkan prinsip-prinsip teleologis, misalnya “*utilitarianisme*”, dan prinsip-prinsip retributivist dalam satu kesatuan, sehingga sering disebut

<sup>26</sup>C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Op Cit*. Penerbit Sinar Grafika, Jakarta tahun 2007, hal 223

aliran integratif<sup>27</sup>. Bertolak dari prinsip “utilitarian” dan “teleologis” pandangan ini menganjurkan untuk mengadakan artikulasi terhadap teori pemidanaan yang mengintegrasikan fungsi pidana sekaligus baik yang bersifat retribution maupun yang bersifat utilitarian misalnya pencegahan dan rehabilitasi<sup>28</sup>.

Berdasarkan sebagaimana diungkapkan oleh para ahli hukum diatas dapat ditafsirkan bahwa pada teori retributive teleologis ini menghendaki adanya suatu tujuan pemidanaan yang tidak hanya pada tujuan pembalasan semata. Namun, juga mengandung tujuan pemidanaan yang memberi kemanfaatan bagi pelaku tindak pidana maupun masyarakat luas. Teori ini lebih memberikan tujuan pemidanaan yang lebih baik daripada teori retributive dan teori teleologis. Karena menggabungkan kedua teori tersebut menjadi satu kesatuan yang utuh untuk membentuk suatu pemikiran atau paradigma baru dalam hal tujuan pemidanaan pelaku tindak pidana. Sehingga teori ini dapat atau patut menjadi acuan khususnya bagi pembuat kebijakan berupa peraturan perundang-undangan untuk mempertimbangkan pemidanaan pelaku harus didasarkan pada tujuan pemidanaan yang lebih arif, adil, dan memberikan kemanfaatan serta kepastian hukum bagi masyarakat luas.

<sup>27</sup>Muladi, **Lembaga Pidana Bersyarat**. Alumni, Bandung 1985, hal 51

<sup>28</sup>Barda Nawawi Arief, **Kapita Selektta Hukum Pidana**. Penerbit Citra Aditya , cetakan ketiga, Bandung, 2010, hal 71

## C. Kajian Tentang Teori Hak Asasi Manusia

### 1. Pengertian Hak Asasi Manusia

Secara etimologis, Hak Asasi Manusia terbentuk dari 3 kata, hak, asasi dan manusia. Dua kata pertama, hak dan asasi berasal dari kata Arab, sementara kata manusia adalah kata dalam bahasa manusia. Kata *haqq* terambil dari kata *haqqa*, *yahiqqu*, *haqqaan*, artinya benar, nyata, pasti, tetap dan wajib. Apabila dikatakan *yahiqqu 'alaika an taf' ala kadza*, itu artinya “kamu wajib melakukan seperti ini”. berdasarkan pengertian tersebut, maka *haqq* adalah kewenangan dan kewajiban untuk melakukan sesuatu, atau tidak melakukan sesuatu. Kata *asasiy* berasal dari akar kata *assa*, *yaussu*, *asasaan*, artinya membangun, mendirikan dan meletakkan. Adapat juga berarti asal, asas, pangkal dasar dari segala sesuatu. Dengan demikian, artinya segala sesuatu yang bersifat mendasar dan fundamental yang selalu melekat pada objeknya<sup>29</sup>.

Sedangkan Hak Asasi Manusia menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, menyatakan bahwa :

“Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum,

<sup>29</sup>Majda El-Muhtaj, **Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi di Indonesia : Dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002**, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Cetakan Ke Empat, Jakarta, Tahun 2012, hal 1.

pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia<sup>30</sup>.

### 1. Teori Hak Asasi Manusia

Todung Mulya Lubis mengatakan terdapat empat teori HAM, antara

lain yaitu<sup>31</sup> :

#### 1. Teori Hak Alami (*Natural Right*)

Berpandangan bahwa HAM adalah hak yang dimiliki oleh seluruh manusia pada segala waktu dan tempat berdasarkan takdirnya sebagai manusia<sup>32</sup>.

#### 2. Teori HAM (*Positivist Right*)

Berpandangan bahwa karena hak harus tertuang dalam hukum yang riil, maka dipandang sebagai hak melalui jaminan konstitusi<sup>33</sup>.

#### 3. Teori Relativis Kultural (*Cultural Relativist Theory*)

Teori ini salah satu bentuk anti-tesis dari teori hak-hak alami (*natural right*). Teori ini berpandangan bahwamenganggap hak itu bersifat universal merupakan pelanggaran suatu dimensi kulturalterhadap dimensi

<sup>30</sup>Pasal 1 ayat (1)Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

<sup>31</sup>Todung Mulya Lubis,*In Search of Human Rights : Legal Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1996-1990*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal 14-25, sebagaimana dikutip dari Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi di Indonesia : Dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Cetakan Ke Empat, Jakarta, Tahun 2012, hal 2-3.

<sup>32</sup>Ibid.

<sup>33</sup>Ibid.

kultural lain, atau disebut dengan imperialisme kultural (*cultural imperialism*)<sup>34</sup>.

#### 4. Doktrin Marxis (*Marxis Doctrin of Human Rights*)

Doktrin marxis menolak teori alami (*natural rights*) karena negara atau kolektivitas adalah sumber galian seluruh hak<sup>35</sup>.

Dalam tatanan teori wacana tersebut menghasilkan 4 kelompok berbeda yang masing-masing pandangan tersebut di ikuti oleh masing-masing negara secara berbeda. Ke-empat pandangan tersebut adalah :<sup>36</sup>

##### 1. Pandangan Universal Absolut.

Pandangan ini melihat HAM sebagai nilai-nilai Universal sebagaimana dirumuskan dalam dokumen HAM internasional, seperti *the International Bill of Rights*. Dalam hal ini profil sosial budaya yang melekat pada masing-masing bangsa tidak diperhitungkan. Penganut pandangan ini adalah negara-negara maju<sup>37</sup>.

##### 2. Pandangan Universal Relatif.

<sup>34</sup>Ibid.

<sup>35</sup>Ibid.

<sup>36</sup>Mufatrikatul Farikah, Modul Pembelajaran HAM, **Pengertian, Konsep Dan Prinsip HAM, Dalam Hukum Internasional Dan Nasional**, tahun 2013 sebagaimana dikutip dari Masyur Efendi dan Taufani Sukmana, **HAM: Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik**, Bogor : Ghalia Indonesia, tahun 2007 hal81-82.

<sup>37</sup>Ibid.

Pandangan ini melihat persoalan HAM sebagai masalah Universal namun perkecualian dan pembatasan yang didasarkan atas asas-asas hukum nasional tetap diakui keberadaannya<sup>38</sup>.

### 2. Pandangan Partikularistis Absolute.

Pandangan ini melihat HAM sebagai persoalan masing-masing bangsa tanpa memberikan alasan yang kuat, khususnya dalam melakukan penolakan terhadap berlakunya dokumen-dokumen Internasional. Pandangan ini sering

kali menimbulkan kesan *chauvinist*, egois, defensif, dan pasif tentang HAM<sup>39</sup>.

### 3. Pandangan Partikularistis Relatif.

Dalam pandangan ini, HAM dilihat disamping sebagai masalah Universal juga merupakan masalah nasional masing-masing bangsa. Berlakunya dokumen-dokumen HAM internasional harus diselaraskan, diserasikan dan diseimbangkan serta memperleh dukungan budaya bangsa. Pandangan ini tidak hanya menjadikan kekhususan yang ada pada masing-masing bangsa sebagai sasaran untuk bersikap defensif, tetapi dilain pihak juga aktif mencari perumusan dan pembenaran (*vindication*) terhadap karakteristik HAM yang dianutnya. Pandangan ini yang kemudian dianut oleh

Indonesia<sup>40</sup>.

<sup>38</sup>Ibid.

<sup>39</sup>Ibid.

<sup>40</sup>Ibid.

## D. Kajian Tentang Tindak Pidana Korupsi

### 1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Secara etimologis kata tindak pidana dan korupsi berasal dari dua kata, tindak pidana dan korupsi. Istilah tindak pidana merupakan istilah teknis-yuridis dari bahasa Belanda *Strafbaar feit* atau *Delict* dengan pengertian perbuatan yang dilarang oleh peraturan hukum pidana dan tentu saja dikenakan sanksi pidana bagi siapa saja yang melanggarnya<sup>41</sup>. Pemahaman ini diperlukan mengingat, pidana hakikatnya hanyalah sebuah alat untuk mencapai tujuan pemidanaan<sup>42</sup>.

Hukuman adalah suatu pengertian umum, sebagai suatu sanksi yang menderitakan atau nestapa yang sengaja ditimpakan kepada seseorang. Sedang pidana merupakan pengertian khusus yang berkaitan dengan hukum pidana. Sebagai pengertian khusus, masih juga ada persamaannya dengan pengertian umum sebagai suatu sanksi atau nestapa yang menderitakan<sup>43</sup>.

Berdasarkan arti dari *Strafbaar feit* atau *Delict* diatas dapat ditafsirkan bahwa untuk dikatakan suatu perbuatan pidana harus memenuhi syarat-syarat/unsur-unsur yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika syarat tersebut dilanggar oleh pelaku, maka dapat

<sup>41</sup>Lilik Mulyadi, **Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya**. Penerbit Alumni, Bandung, Cetakan ke 2 tahun 2011, hal 78

<sup>42</sup>Barda Nawawi Arief, **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1986, hal 98.

<sup>43</sup>Andi Hamzah, **Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia**. Pranya Paramita, Jakarta, 1993, hal 1

dikenakan sanksi berupa pidana, baik pidana pokok maupun pidana tambahan seperti halnya yang terdapat dalam Pasal 10 KUHP.

Sedangkan untuk istilah *Corruptio* itu sendiri berasal dari kata *Corruptore*, suatu kata latin yang tua. Dari bahasa latin inilah turun kebanyakan bahasa Eropa, seperti Inggris: *Corruption*, *Corrupt*, Perancis: *Corruption*, dan Belanda *Corruptie* (*korruptie*)<sup>44</sup>. Jika dilihat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (selanjutnya disebut UU Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme) dijelaskan mengenai pengertian korupsi, kolusi dan nepotisme. Pengertian korupsi dalam UU Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sendiri terdapat dalam Pasal 1 butir 3, yang menyatakan bahwa :

“Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi<sup>45</sup>”.

Sedangkan jika melihat pengertian korupsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia menyatakan sebagai berikut :

“Penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan, dan sebagainya) untuk kepentingan pribadi atau orang lain<sup>46</sup>”.

<sup>44</sup> Andi Hamzah, **Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya**, Penerbit : PT. Gramedia, Jakarta, 1984, hal 29-30.

<sup>45</sup> Pasal 1 Butir 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme

Terhadap pengertian kolusi sendiri terdapat dalam pasal 1 butir 4 UU tentang penyelenggara negara yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, yang menyatakan sebagai berikut :

Pemufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar penyelenggara negara atau penyelenggara negara dan lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau Negara.<sup>47</sup>

Sementara pengertian Nepotisme dirumuskan pada Pasal 1 butir 5 UU tentang penyelenggara negara yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, yang menyatakan sebagai berikut :

Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarga dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara<sup>48</sup>

Penjelasan sebagaimana dimaksud diatas hanya merupakan gambaran umum mengenai tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk lebih jelasnya penulis akan membahas khususnya tindak pidana korupsi secara tersendiri yang ditinjau dari UU pemberantasan tindak pidana korupsi.

## 2. Pembagian Tindak Pidana Korupsi

Apabila dilihat dari perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh UUPemberantasan tindak pidana korupsi. Maka, dapat dibagi kedalam beberapa tindak pidana atas dasar kualifikasi tertentu. Dalam hal ini penulis

<sup>46</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia.

<sup>47</sup> Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme

<sup>48</sup>Ibid, Pasal 1 butir 5

akan membedakan kualifikasi dari perbuatan yang dilarang dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut. Antara lain ialah sebagai berikut:

a. Dikualifikasikan Menurut Substansi Objek Tindak Pidana Korupsi

1. Tindak Pidana Korupsi Murni

Menurut Adami Chazawi, tindak pidana korupsi murni adalah tindak pidana korupsi yang substansinya objeknya mengenai hal yang berhubungan dengan perlindungan hukum terhadap kepentingan hukum yang menyangkut keuangan Negara, perekonomian Negara, dan kelancaran tugas/pekerjaan pegawai negeri atau pelaksanaan pekerjaan yang bersifat publik. Dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi terdapat beberapa pasal yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi murni. Antara lain ialah Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, dan beberapa pasal lain dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi<sup>49</sup>.

2. Tindak Pidana Korupsi Yang Tidak Murni

Menurut Adami Chazawi, yang dimaksud tindak pidana ini ialah tindak pidana yang substansi objeknya mengenai perlindungan hukum terhadap kepentingan hukum bagi kelancaran pelaksanaan tugas-tugas penegak hukum dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Misalnya, terdapat dalam salah satu pasal dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi, yaitu mengenai tindakan yang

<sup>49</sup>Adami Chazawi, **Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia**, Penerbit Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hal 20

mencegah, merintangi, atau menggagalkan secara langsung maupun tindak langsung proses penegakkan hukum. Mulai dari penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan sidang di pengadilan. Jika hal ini dilakukan dengan tujuan untuk mengganggu kelancaran tugas dari aparat penegak hukum demi menegakkan hokum terhadap tersangka atau terdakwa tindak pidana korupsi. Maka, akan dapat dikenakan Pasal 21 UU pemberantasan tindak pidana korupsi dengan ancaman hukuman tertentu<sup>50</sup>.

b. Dikualifikasikan Menurut Subjek Hukum Tindak Pidana Korupsi

1. Tindak Pidana Korupsi Umum

Menurut Adami Chazawi, tindak pidana ini merupakan bentuk-bentuk tindak pidana korupsi yang ditujukan tidak terbatas kepada orang-orang yang berkualitas sebagai pegawai negeri, akan tetapi ditujukan pada setiap orang termasuk korporasi. Dalam pengertian ini tindak pidana korupsi umum ini ditujukan untuk subjek hukum yang lebih luas, tidak hanya pegawai negeri atau penyelenggara Negara. Namun, masyarakat yang melakukan suatu tindakan tertentu dan dianggap dapat merugikan keuangan dan perekonomian negara sesuai dengan rumusan beberapa Pasal dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Misalnya, dalam Pasal 2, Pasal 3 dan beberapa pasal lain<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Ibid, hal 22

<sup>51</sup> Ibid, hal 22 s/d 23

## 2. Tindak Pidana Korupsi Pegawai Negeri dan atau Penyelenggara Negara

Secara gramatikal dapat dipahami bahwa untuk tindak pidana ini hanya dapat dilakukan oleh orang yang berkualitas sebagai pegawai negeri atau penyelenggara Negara. Artinya tindak pidana yang dirumuskan tersebut semata-mata dibentuk untuk pegawai negeri atau penyelenggara negara. Sedangkan apa yang dimaksud dengan pegawai negeri dapat mengacu pada Pasal 1 ayat (2) huruf c, d, dan e UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun, juga dapat melihat pada ketentuan dalam UU Kepegawaian dan KUHP seperti yang diungkapkan dalam Pasal 1 ayat (2) huruf a dan b UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Misalnya, dalam Pasal 8 tentang penggelapan yang dilakukan oleh pegawai negeri atas suatu objek tertentu<sup>52</sup>.

### c. Dikualifikasikan Menurut Sumber Hukum Tindak Pidana Korupsi

#### 1. Tindak Pidana Korupsi Yang Bersumber Pada KUHP

Menurut Adami Chazawi, tindak pidana korupsi yang bersumber dari KUHP ini dibedakan lagi menjadi 2 (dua) macam. Antara lain ialah sebagai berikut :

i. Tindak pidana korupsi yang dirumuskan tersendiri dalam UU No.31/1999 jo UU No. 20/2001, rumusan tersebut berasal dari KUHP<sup>53</sup>.

<sup>52</sup>Ibid, hal 23

<sup>53</sup>Ibid, hal 24

ii. Tindak pidana korupsi yang menunjuk pada pasal-pasal tertentu dalam

KUHP dan ditarik menjadi tindak pidana korupsi dengan mengubah ancaman dan sistem pidananya.<sup>54</sup>

2. Tindak pidana korupsi oleh UU No. 31/1999 jo UU No. 20/2001 Dirumuskan Tersendiri Sebagai Tindak Pidana Korupsi.

Tindak pidana korupsi ini merupakan tindak pidana asli yang dibentuk oleh UU No. 31/1999 jo UU No. 20/2001. Misalnya dalam Pasal

2, Pasal 3, Pasal 12B dan beberapa pasal lain yang terdapat dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi<sup>55</sup>.

d. Dikualifikasikan Perbuatan Dalam Rumusan Tindak Pidana

1. Tindak Pidana Korupsi Aktif

Tindak pidana korupsi aktif atau tindak pidana korupsi positif ialah tindak pidana korupsi yang dalam rumusannya mencantumkan unsur perbuatan aktif. Secara harfiah dapat diberi arti bahwa harus terdapat suatu perbuatan aktif untuk dapat dikenakan rumusan tindak pidana korupsi ini<sup>56</sup>. Perbuatan aktif sebagaimana diungkapkan oleh Adami Chazawi ialah sebagai berikut :

“Perbuatan aktif atau perbuatan materiel yang bisa disebut juga perbuatan jasmani adalah perbuatan yang untuk mewujudkannya diperlukan gerakan tubuh atau bagian dari tubuh orang”<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Ibid, hal 24

<sup>55</sup> Ibid, hal 24

<sup>56</sup> Ibid, hal 25

<sup>57</sup> Ibid, hal 25

Dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi salah satunya misalnya ialah, tindak pidana suap yang memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara dapat dikategorikan sebagai perbuatan aktif. Selain tindak pidana suap tersebut, terdapat banyak sekali rumusan dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi yang mengatur tentang tindak pidana korupsi aktif. Walaupun secara tegas tidak disebutkan bahwa perbuatan tersebut merupakan perbuatan aktif. Namun, secara tidak langsung dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi aktif. Diantaranya ialah Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan beberapa pasal lain<sup>58</sup>.

## 2. Tindak Pidana Korupsi Pasif

Tindak pidana korupsi pasif adalah yang unsur dan tingkah lakunya dirumuskan secara pasif. Sebagaimana diketahui bahwa tindak pidana pasif itu adalah tindak pidana yang melarang untuk tidak berbuat aktif (disebut perbuatan pasif)<sup>59</sup>. Jika ditafsirkan secara gramatikal berarti bahwa harus ada tindakan aktif untuk/agar tidak dikenakan tindak pidana korupsi pasif.

Dengan kata lain jika berbuat perbuatan pasif, maka dapat dikenakan pasal tindak pidana korupsi pasif berdasarkan UU tindak pidana korupsi.

Misal, membiarkan perbuatan curang dipidana dengan dikenakan pasal 7 ayat (1) sub b,d dan ayat(2)<sup>60</sup>.

<sup>58</sup>Ibid.

<sup>59</sup>Ibid, hal 28

<sup>60</sup>Ibid.

e. Dikualifikasikan Atas Dasar Dapat atau Tidak Dapatnya Merugikan Keuangan dan/atau Perekonomian Negara.

Haruslah dipahami bahwa tindak pidana korupsi yang dapat membawa kerugian negara tersebut bukanlah merupakan tindak pidana materiil, namun merupakan tindak pidana formil. Jika ditafsirkan bahwa tindak pidana materiil ialah perbuatan pidana yang untuk dikatakan selesai harus menimbulkan akibat tertentu (dalam hal ini ialah kerugian negara).

Misal, tindak pidana pada pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun, karena unsur dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dirumuskan secara formil untuk dikatakan selesainya suatu perbuatan pidana harus adanya suatu perbuatan yang dilanggar oleh pelaku.

Sehingga, dapat disimpulkan bahwa untuk dikatakan selesai suatu perbuatan tindak pidana korupsi tidak harus menimbulkan kerugian negara, melainkan harus ada perbuatan terlarang yang dilanggar dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi. Sebab, terdapat kata “*dapat*” yang berarti bahwa suatu kerugian negara tersebut tidak harus timbul. Artinya, ada atau tidak ada kerugian negara tidak menjadi soal, yang terpenting telah memenuhi rumusan formil dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi<sup>61</sup>.

<sup>61</sup>Ibid, hal 30

## E. Kajian Tentang Pemberantasan Kejahatan Dengan Langkah “Preventif”

Menurut salah satu dokumen PBB, bahwa “*Prevention is the first imperative of justice*”<sup>62</sup>, dan “*the Economic and Social Council (ECOSOC)*

menyebutkan bahwa “pencegahan kejahatan” (*crime prevention*) merupakan gabungan dari strategi dan langkah-langkah yang diupayakan untuk mengurangi resiko kejahatan yang terjadi, dan potensi yang berdampak buruk bagi individu dan masyarakat, termasuk ketakutan akan kejahatan, dengan melakukan campur tangan (*intervensi*) untuk dapat mempengaruhi beberapa peyebabnya<sup>63</sup>. Slogan mencegah lebih utama daripada memberantas, selain slogan kesehatan juga telah digunakan secara umum untuk hal-hal yang dapat menimbulkan aspek-aspek yang tidak diinginkan, walaupun kadang-kadang tanpa disadari dengan seksama tentang hakikat daripada makna atau arti dari kata “*preverensi*” tersebut<sup>64</sup>. Menurut Muladi, dalam strategi preventif umumnya terbagi 3(tiga) kategori yang mendasarkan diri pada *public health* model yakni:

### a. Pencegahan kejahatan primer (*primary prevention*)

Strategi yang melalui kebijakan sosial, ekonomi dan kebijakan sosial yang lain, secara khusus mencoba mempengaruhi kriminogenik dan akar

<sup>62</sup>United Nation Document S/2004/616, paragraf 4, sebagaimana dikutip dari buku Muhammad Yusuf, **Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang**, Penerbit Pustaka Juanda Tigalima, Cetakan Pertama, 2014, hal 7

<sup>63</sup>Lihat Guidelines for the Prevention of Crime ECOSOC Resolution 2002/13, Annex , sebagaimana dikutip dari buku Muhammad Yusuf, **Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang**, Penerbit Pustaka Juanda Tigalima, Cetakan Pertama, 2014, hal 7

<sup>64</sup>Leden Marpaung, “**Tindak Pidana Korupsi Pemberantasan dan Pencegahan**”, Djambatan, Jakarta, cetakan kedua, 2004, hal 82

kejahatan. Hal ini misalnya saja melalui pendidikan, perumahan, lapangan kerja dan reaksi yang sering disebut sebagai pre-offence intervention. Target utamanya adalah masyarakat umum bersifat luas<sup>65</sup>.

b. Pencegahan sekunder (secondary prevention)

Dapat ditemukan dalam sistem peradilan pidana dan penerapannya secara praktis seperti peranan polisi dalam pencegahan kejahatan. Targetnya adalah mereka yang cenderung melanggar<sup>66</sup>.

c. Pencegahan tersier (tertiary prevention)

Terutama diarahkan pada residivisme oleh polisi atau lembaga-lembaga lain sistem peradilan pidana. Targetnya adalah mereka yang telah melakukan kejahatan<sup>67</sup>.

Dengan demikian, arti kata atau makna prevensi adalah membuat rintangan/hambatan agar tidak terjadi tindak pidana korupsi<sup>68</sup>. Pencegahan tersebut dapat dilakukan oleh penegak hukum maupun dari unsur masyarakat luas. Khususnya dalam masalah korupsi, perlu adanya sistem pencegahan yang terorganisir dan sistematis untuk menghambat calon koruptor memakan uang negara. Koruptor selama ini semakin pandai untuk mengkorupsi uang negara dengan berbagai cara/modus operandi baru yang digunakan koruptor. Koruptor mempunyai kepandaian untuk mengelabui dengan dua langkah lebih maju daripada penegak hukum. Oleh karena itu, perlu langkah strategis, sistematis,

<sup>65</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Tahun 1995 hal 103

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid, hal 82

terorganisir dan bijak dalam mencegah terjadinya korupsi, baik di pusat maupun di daerah.

Namun, keberlanjutan dan akuntabilitas di bidang pencegahan kejahatan hanya dapat dicapai jika tersedia sumber daya yang memadai untuk membangun dan mempertahankan program evaluasi yang dibuat, dan akuntabilitas yang jelas untuk pendanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pencapaian hasil yang direncanakan (target). Pengetahuan dasar strategi, kebijakan dan program harus didasarkan pada ilmu pengetahuan yang luas (multidisipliner) bersama-sama dengan bukti-bukti tentang masalah khusus kejahatan, penyebabnya dan modus operandinya.<sup>69</sup>

Pada hakikatnya tidak dapat disangkal bahwa tindakan represif mengandung juga preventif (prevensi). Namun, perlu disadari bahwa prevensi yang sesungguhnya berupa upaya maksimal untuk tidak terjadi tindak pidana korupsi ibarat “*imunisasi*” tentang suatu penyakit hingga orang yang telah diimunisasi tersebut tidak terkena penyakit dimaksud<sup>70</sup>. Dalam resolusi ECOSOC Nomor 22 Tahun 2005 tentang aksi mempromosikan “pencegahan kejahatan” yang efektif, UNODC diminta untuk mewujudkan pendekatan yang

<sup>69</sup>Lihat:<http://www.unodc.org/unodc/ec/justice-and-prison-reform/CrimePrevention.html> sebagaimana dikutip dari buku Muhammad Yusuf, **Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang**, Penerbit Pustaka Juanda Tigalima, Cetakan Pertama, 2014, hal 9-10.

<sup>70</sup>Leden Marpaung, **Op Cit**, Djambatan, Jakarta, cetakan kedua, 2004, hal 83

seimbang antara pencegahan kejahatan dan tanggapan-tanggapan peradilan pidana, dan juga untuk lebih mengembangkan inisiatif pencegahan kejahatan<sup>71</sup>.

Hal sebagaimana diungkapkan diatas mengandung arti bahwa adanya langkah yang strategis dalam menghambat terjadinya suatu kejahatan agar kejahatan tersebut tidak terjadi. Langkah startegis ini menurut penulis dapat dilakukan melalui cara menerapkan peraturan perundang-undangan untuk mencegah terjadinya suatu kejahatan maupun dengan cara non penal yang lebih menitikberatkan pada kegiatan yang terorganisir dan sistematis yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang bertujuan mencegah terjadinya suatu kejahatan.

Langkah yang ditempuh dengan cara demikian harus terlebih dahulu mengetahui bagaimana kejahatan tersebut dilakukan dan apa penyebabnya. Kemudian merumuskan langkah atau strategi yang tepat untuk menghambat kejahatan tersebut agar tidak terjadi.

Pada intinya tindakan pencegahan merupakan hal yang utama yang harus dilakukan daripada tindakan secara represif. Walaupun demikian, tidak berarti tindakan represif tidak penting untuk dilaksanakan. Namun, tindakan secara represif tentunya malah akan menjadi sangat penting ketika tindakan preventif tidak efektif untuk mencegah terjadinya suatu kejahatan. Karena tindakan represif lebih memberikan suatu tindakan penghukuman kepada pelaku kejahatan dan dapat memberikan rasa takut kepada masyarakat luas agar

<sup>71</sup>Lihat:<http://www.unodc.org/unodc/ec/justice-and-prison-refprm/CrimePrevention.html> sebagaimana dikutip dari buku Muhammad Yusuf, **Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang**, Penerbit Pustaka Juanda Tigalima, Cetakan Pertama, 2014, hal 8.

tidak melakukan kejahatan seperti yang telah dilakukan pelaku kejahatan tersebut. Hal ini selaras seperti yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa tindakan represif juga mengandung tindakan preventif didalamnya. Sehingga walaupun tindakan secara preventif belum dilaksanakan, tetapi dengan menerapkan tindakan represif terhadap pelaku kejahatan. Maka, tindakan represif ini dapat memberikan efek yang lebih baik karena mengandung dua sisi tindakan hukum.

Tindakan hukum represif maupun preventif sebenarnya juga merupakan bagian dari pemberantasan kejahatan. Pemberantasan suatu kejahatan perlu pengkajian yang mendalam untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Dengan mengetahui beberapa hal terkait dengan kejahatan yang terjadi. Maka, akan menimbulkan suatu strategi yang tepat untuk menanggulangi kejahatan tersebut, antara lain ialah sebagai berikut :

1. Mengetahui penyebab dari suatu kejahatan yang muncul
2. Mengetahui siapa dan apa yang menjadi objek kejahatan
3. Mengetahui motif pelaku melakukan kejahatan tersebut
4. Mengetahui cara pelaku kejahatan melakukan perbuatan yang terlarang

Hemat penulis, tujuan dari pemberantasan dan pencegahan kejahatan sebenarnya tidak jauh berbeda. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Muhammad Yusuf, "*Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang*", yang menyatakan bahwa :

“Tujuan utama dari pencegahan kejahatan adalah untuk mengurangi resiko bagi korban. Untuk mencapai hal itu secara efektif, maka sangat penting untuk menghilangkan peluang bagi penjahat untuk mengambil keuntungan dari seseorang atau properti”<sup>72</sup>.

Berbicara tentang korban kejahatan sebenarnya tidak melulu subyek hukum berupa orang. Namun, juga dapat berarti subjek hukum berupa badan hukum, baik privat maupun publik. Badan hukum privat merupakan badan hukum yang dibuat oleh pihak swasta/partikelir tertentu dengan tujuan tertentu yang mempunyai AD/ART dalam menjalankan badan hukum tersebut.

Sedangkan badan hukum publik merupakan badan hukum yang melekat pada pemerintah suatu negara, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk menjalankan kesejahteraan rakyatnya atau untuk melaksanakan kepentingan umum. Dalam penulisan hukum/skripsi ini, karena titik fokusnya pada pemberantasan korupsi. Maka, yang menjadi korban ialah keuangan/perekonomian negara. Sehingga, kepentingan hukumnya ialah untuk melindungi kepentingan hukum keuangan/perekonomian negara.

## **F. Kajian Tentang Transaksi Keuangan Tunai**

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2003 dikemukakan pengertian transaksi keuangan tunai dalam bagian ketentuan umum UU

<sup>72</sup>Lihat [http://www.dps.siu.edu/cp\\_what\\_is\\_cp.htm](http://www.dps.siu.edu/cp_what_is_cp.htm), sebagaimana dikutip dari buku Muhammad Yusuf, “**Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang**”, Penerbit Pustaka Juanda Tigalima, Cetakan Pertama, 2014, hal 10.

tersebut. Pengertian transaksi keuangan tunai dalam UU tersebut terdapat dalam pasal 1 angka 8 yang menyatakan bahwa :

“Transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai adalah transaksi penarikan, penyeteroran atau penitipan yang dilakukan dengan tunai atau instrumen pembayaran lain yang dilakukan melalui penyedia jasa keuangan”<sup>73</sup>.

Berdasarkan pengertian sebagaimana dimaksud diatas mengandung suatu pengertian transaksi keuangan tunai yang sangat luas. Menurut Adrian Sutedi dalam bukunya “*Tindak Pidana Pencucian uang*”, menyatakan bahwa:

“Pengertian transaksi tunai menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2003 tersebut perlu dikaji ulang karena mengandung pengertian yang sangat luas yaitu mencakup instrument pembayaran (monetary instrument), seperti cek, giro, dan traveller cheque. Pelaksanaan kewajiban pelaporan transaksi keuangan tunai sebagaimana dimaksud oleh undang-undang yang berlaku sekarang ini membebani Penyedia Jasa Keuangan karena intensitas transaksinya yang begitu tinggi”<sup>74</sup>.

Apa yang telah diungkapkan oleh Adrian Sutedi tersebut benar adanya. Sebab, terbukti dengan adanya revisi atau perubahan dari UU Tindak Pidana Pencucian Uang dengan mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disebut UU Tindak Pidana

<sup>73</sup>Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2003

<sup>74</sup>Adrian Sutedi **Tindak Pidana Pencucian Uang**, PT. Citra Aditya Bakti, cetakan pertama, Bandung, 2008, hal 259

Pencucian Uang). Dengan direvisi dan dikeluarkannya UU Tindak Pidana

Pencucian Uang tersebut terhadap pengertian mengenai transaksi keuangan tunai juga ikut dirubah. Perubahan sebagaimana dimaksud diatas terdapat dalam pasal 1 angka (6) UU Tindak Pidana Pencucian Uang yang menyatakan bahwa :

“Transaksi keuangan tunai ialah transaksi keuangan yang dilakukan dengan menggunakan uang kertas dan/atau uang logam”<sup>75</sup>

Penulis menafsirkan bahwa karena dalam pengertian pasal 1 ayat (6) UU Tindak Pidana Pencucian Uang tersebut tidak menyebutkan secara rinci mengenai uang apa yang digunakan. Maka, transaksi keuangan tunai dengan menggunakan uang kertas atau logam ini dapat meliputi tidak hanya uang rupiah tetapi juga uang asing. Sehingga jika terdapat seseorang yang menggunakan uang rupiah maupun uang asing di Indonesia kemudian digunakan untuk bertransaksi secara tunai. Maka, menurut UU Tindak Pidana Pencucian Uang dapat dikategorikan sebagai transaksi tunai.

Hal sebagaimana diungkapkan oleh penulis diatas jika mengacu pada Pasal 1 ayat (6) UU Tindak Pidana Pencucian Uang dapat diartikan lebih jauh bahwa transaksi dengan menggunakan uang tunai dapat meliputi segala bentuk transaksi, tetapi harus menggunakan uang tunai baik dengan menggunakan mata uang rupiah maupun menggunakan mata uang asing.

Sebab, jika transaksi tersebut tidak menggunakan mata uang, maka dalam

<sup>75</sup>Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

hukum perdata disebut sebagai barter. Sehingga, bukan termasuk sebagai transaksi tunai, karena transaksi tersebut berbentuk barang yang ditukarkan dengan barang orang lain yang dianggap nilainya sama oleh para pihak tersebut.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan penelitian ilmiah yang membutuhkan suatu metode tertentu untuk dapat mengetahui sesuatu yang diteliti. Keberadaan suatu metode dalam suatu penelitian hukum menjadi hal yang perlu diperhatikan agar dapat membuahkan suatu penelitian yang baik. Berdasarkan pendapat dari Johni Ibrahim dalam bukunya *“Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif”* memberikan perbedaan antara metode dan metodologi penelitian. Sebab, hal ini sering kali disamaartikan satu sama lain. Sehingga Johni Ibrahim memberikan pengertian perbedaan antara keduanya, antara lain sebagai berikut :

“Metode adalah prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu berdasarkan langkah-langkah yang sistematis. Sebaliknya, metodologi merupakan kegiatan mempelajari keteraturan-keteraturan yang terdapat dalam metode<sup>1</sup>

Berdasarkan pendapat dari Johni Ibrahim tersebut, maka dalam skripsi ini penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau

<sup>1</sup>Johni Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2006, hal 25.

bahan sekunder belaka<sup>2</sup>. Penelitian hukum yang bersifat normatif ini lebih menitikberatkan pada peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini selaras dengan pendapat dari Ronny Hanitijo Soemitro yang menyatakan bahwa :

“Penelitian yuridis normatif menggunakan konsep legis positivis yang menyatakan bahwa hukum adalah identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga-lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu konsep ini juga memandang hukum sebagai sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat.”<sup>3</sup>

Dalam hal ini penulis tidak hanya menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara positif. Namun, penulis juga akan mengkaji peraturan perundang-undangan yang belum berlaku. Berbicara mengenai belum berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diartikan bahwa peraturan yang belum berlaku tersebut masih sebatas konsep atau rancangan peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu hukum yang demikian, biasa disebut dengan hukum yang masih dicita-citakan (*ius constituendum*). Misalnya, Naskah akademis, Rancangan Undang-Undang, dan sebagainya.

Dalam penelitian hukum normatif yang lebih menitikberatkan kepada *law as it is written in the book*” penulis juga akan mengacu pada beberapa buku-buku yang terkait, pendapat hukum (doktrin) yang dikemukakan oleh ahli hukum di bidangnya. Selain hal tersebut, penulis juga akan menggunakan

<sup>2</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, Jakarta: Raja Grafindo persada, 2007, hal13

<sup>3</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, **Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 11.

bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier lain yang akan dapat memperkuat argumentasi penulis dalam penelitian hukum ini. Sehingga dapat disimpulkan dalam penelitian yuridis normatif, bahan pustaka di bidang hukum dari sudut mengikatnya dapat dibedakan menjadi tiga golongan yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

## B. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum ini dilakukan dengan menggunakan beberapa metode pendekatan penelitian, antara lain ialah sebagai berikut :

### 1. Pendekatan “*Statuta Aproach*”

Yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan dengan studi/kajian peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembatasan transaksi tunai. Secara yuridis akan ditelaah melalui studi pustaka terutama bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang meliputi :  
Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDN RI 1945), konvensi Internasional yang mengikat Indonesia, UU Tindak Pidana Korupsi, UU Tindak Pidana Pencucian Uang, Peraturan Bank Indonesia, dan peraturan hukum lain yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai.

## 2. Pendekatan “*Conceptual Approach*”

Yaitu Pendekatan penelitian mengacu dari pandangan-pandang dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum yang akan memunculkan suatu konsep baru atau konsep lebih baik dari sebelumnya.

Alasan penulis menggunakan pendekatan konseptual ini karena belum adanya aturan tentang pembatasan transaksi tunai dalam peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku secara positif. Sehingga, dengan pendekatan konseptual ini akan dapat memberikan gambaran dan pandangan mengenai aturan hukum yang akan dapat diterapkan di Indonesia terkait dengan pembatasan transaksi tunai.

Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin didalam ilmu hukum. Maka, diharapkan penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Sehingga dengan penelitian “*conceptual aproach*” ini, dapat menghasilkan sesuatu yang baru di bidang hukum, terutama dalam hal aturan hukum tentang pembatasan transaksi tunai.

## 3. Pendekatan “*Comparative Approach*”

Yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan dengan membandingkan peraturan hukum yang satu dengan yang lain untuk memberikan gambaran secara holistik yang berguna untuk menentukan aturan hukum yang baik

untuk diterapkan. Sehingga dalam hal ini penulis akan mengetahui mengenai kelemahan dan kelebihan aturan hukum satu negara dengan aturan hukum negara lain untuk menentukan konsep kebijakan yang akan diambil tentang pembatasan transaksi tunai yang akan diterapkan di Indonesia. Pendekatan perbandingan yang demikian, akan memberikan gambaran bagi penulis untuk menerapkan peraturan yang baik mengenai ruang lingkup pembatasan transaksi tunai, pengaturan pembatasan transaksi tunai, sanksi yang akan dikenakan kepada pelaku jika terdapat pelanggaran, dan kebijakan hukum pidana lain yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai.

## **A. Jenis dan Bahan Hukum**

Dalam Proposal penelitian hukum ini menggunakan bahan hukum kepustakaan, yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier :

### **1. Bahan Hukum Primer**

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari:

1. Pembukaan dan Pasal1, Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDN RI 1945).
2. Peraturan Perundang-undangan dibawah UUDNRI 1945, yang meliputi :

1. Pasal 2 dan Pasal 5 dan beberapa pasal lain dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2. Pasal 1, 18, 23, dan 34 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

3. Pasal 1 dan 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

4. Pasal 1, 5, 8, dan 76 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana.

5. Pasal 1 s/d 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 Tentang Pembawaan Uang Dari Satu Ke Lain Daerah.

6. Pasal 1 s/d 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 1948 Tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank.

7. Pasal 1, 2, 5, dan 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank.

8. Pasal 1 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

9. Pasal 1, 7 Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor Per-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran Atas Beban APBN

10. Dan beberapa pasal dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan.

## **2. Bahan Hukum Sekunder**

Yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer, dalam laporan penelitian ini meliputi, hasil-hasil penelitian Laporan kerja yang dilakukan oleh PPATK dan/atau pihak lain, hasil karya ilmiah yang terkait, buku-buku yang mendukung, makalah-makalah, seminar yang dilakukan oleh para ahli tentang pembatasan transaksi tunai, kasus-kasus hukum untuk memperkuat argumentasi dari penulis, media elektronik, media cetak dan bahan hukum lain yang mendukung.

## **3. Bahan Hukum Tersier**

Bahan Hukum Tersier dalam laporan penelitian ini merupakan bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang bertujuan untuk memberi kejelasan terhadap suatu hal yang diteliti. Contoh, kamus hukum, dan bahan hukum tersier lain yang diperlukan.

## **B. Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum**

### **1. Pengumpulan Bahan Hukum Primer**

Tehnik pengumpulan bahan hukum sangat penting untuk diperhatikan, sebab jika tehnik pengumpulan bahan hukum baik akan

mempermudah penelitian. Oleh karena itu, harus dilakukan secara sistematis, yaitu *Pertama*, tehnik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan disesuaikan dengan pokok permasalahan yang dikaji. *Kedua*, penulis akan melakukan klasifikasi dari bahan hukum tersebut untuk memilih bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan judul yang penulis angkat. *Ketiga*, Karena peraturan perundang-undangan tersebut bersifat hierararkis. Maka, penulis akan mengurutkan secara sistematis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan judul penulis tersebut. Hal ini bertujuan untuk mempermudah penulis untuk menganalisis secara mendalam mulai dari peraturan perundang-undangan yang tinggi ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Bahan hukum yang dikaji tersebut apabila sudah sesuai dengan pembahasan yang akan dibahas dalam penelitian hukum ini, maka ditetapkan sebagai bahan hukum primer. Namun, tidak menutup kemungkinan jika ditengah melakukan penelitian diperlukan suatu bahan hukum lain yang terkait. Maka, juga dapat ditetapkan sebagai bahan hukum primer.

## 2. Pengumpulan Bahan Hukum Sekunder

Terhadap pengumpulan bahan hukum sekunder sebenarnya tidak jauh berbeda dengan pengumpulan bahan hukum primer. Namun,

titik beratnya dalam pengumpulan bahan hukum sekunder ini ialah melakukan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang dianalisis. Jika dibutuhkan referensi yang lebih untuk mendukung argumentasi judul yang penulis bahas, maka secara kondisional penulis akan mencari bahan hukum sekunder tersebut. Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara melakukan inventarisasi terhadap buku literatur, dokumen, artikel, seminar dan berbagai bahan yang telah diperoleh, dicatat kemudian dipelajari berdasarkan relevansi-relevansinya dengan pokok permasalahan yang diteliti. Jika relevan terhadap apa yang penulis bahas, maka ditetapkan sebagai bahan hukum sekunder.

### 3. Pengumpulan Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier dibutuhkan tergantung dari kebutuhan penulis saat melakukan penelitian nantinya. Jika dibutuhkan, maka penulis secara kondisional akan mencari bahan hukum tersier tersebut dengan cara melakukan inventarisasi yang diperlukan, baik melalui media elektronik (kamus hukum di internet) maupun kamus dalam bentuk *hardcopy*. Kemudian bahan hukum yang dikaji tersebut sudah sesuai dengan pembahasan yang akan dibahas dalam laporan penelitian ini. Hal ini untuk memberikan penjelasan jika diperlukan dalam hal perbendaharaan kata yang sulit dimengerti dalam penelitian nantinya. Maka, ditetapkan sebagai bahan hukum tersier dalam hal penunjang bahan hukum primer dan sekunder.

### C. Teknik Analisa Bahan Hukum

Tehnik analisa bahan hukum dalam penelitian hukum ini, penulis menggunakan dua tehnik penulisan bahan hukum. Tehnik analisa yang *pertama* bahwa analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan metode *deskriptif-analitis*, yaitu suatu metode penulisan yang menggunakan bahan hukum yang ada dengan menggambarkan setiap aspeknya sebagaimana adanya. Metode *diskriptif-analitis* ini akan memberikan gambaran, menuliskan dan melaporkan suatu obyek atau suatu peristiwa yang juga akan mengambil kesimpulan umum dari masalah yang dibahas. Misalnya, memberikan penggambaran suatu kasus yang pernah terjadi secara kongkrit, kemudian menggambarkan dan menganalisa kasus tersebut sesuai dengan relevansi dengan judul yang penulis angkat.

Tehnik analisa bahan hukum yang *kedua* penulis akan menggunakan tehnik *analitis kualitatif*, yaitu tehnik menganalisis yang dilakukan dengan menafsirkan secara gramatikal bahan hukum berupa pendapat para ahli maupun dari peraturan perundang-undangan dan dari bahan hukum lain yang telah diperoleh dan disusun sistematis untuk merangkai kata yang berkualitas, dan kemudian menganalisa dengan cara berpikir yang mendasar pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus yang disesuaikan dengan judul yang penulis angkat.

## D. Definisi Konseptual

### 1. Kebijakan

David L. Sills menyatakan bahwa pengertian kebijakan (policy) adalah suatu perencanaan program mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problema tertentu dan bagaimana cara melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan<sup>4</sup>.

### 2. Hukum

Hukum adalah suatu kumpulan aturan norma-norma dan nilai-nilai baik tertulis maupun tidak tertulis berisi perintah, larangan dan/atau kebolehan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang bersifat memaksa dan memiliki sanksi tertentu jika dilanggar.

### 3. Pidana

Pidana menurut beberapa ahli adalah :

#### a. Menurut Soedarto

Pidana adalah Penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu<sup>5</sup>.

#### b. Menurut Roeslan Saleh

Pidana adalah reaksi atas delik dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditumpahkan negara pada pembuat delik itu<sup>6</sup>.

### 4. Kebijakan Hukum Pidana

<sup>4</sup>Barda Nawawi Arif, **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**. Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1996, hal 63

<sup>5</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana**, (Bandung: Alumni, 2005),hal 2

<sup>6</sup>Ibid.

Kebijakan hukum pidana adalah suatu usaha membentuk peraturan hukum dengan suatu proses tertentu, baik perencanaan, formulasi, aplikasi dan eksekusi yang berguna untuk menanggulangi kejahatan dengan sarana hukum pidana.

#### 5. Pembatasan

Pembatasan adalah suatu usaha yang berisi ketentuan tertentu untuk seseorang tidak melakukan sesuatu hal yang melampaui dari ketentuan yang telah ditentukan tersebut.

#### 6. Transaksi

Transaksi adalah seluruh kegiatan yang menimbulkan hak dan kewajiban atau yang menyebabkan timbulnya hubungan hukum antara dua pihak atau lebih.<sup>7</sup>

#### 7. Transaksi keuangan

Transaksi keuangan adalah transaksi untuk melakukan atau menerima penempatan, penyetoran, penarikan, pemindahbukuan, penransferan, pembayaran hibah, sumbangan, penitipan, dan/atau penukaran atas sejumlah uang atau tindakan dan/atau kegiatan lain yang berhubungan dengan uang.<sup>8</sup>

#### 8. Transaksi Keuangan Tunai

<sup>7</sup>Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>8</sup>Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Transaksi keuangan tunai adalah transaksi keuangan yang dilakukan dengan menggunakan uang kertas atau uang logam<sup>9</sup>.

#### 9. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi adalah suatu perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara diatur

dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah

dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2001

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)

#### 10. Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui

upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan,

penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta

masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

berlaku<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>10</sup>Komisi Pemberantasan Korupsi, (**Tanpa Judul**), website resmi :<http://www.kpk.go.id/id/faq>, diakses tanggal 22 November 2014.

### SKEMA PENELITIAN HUKUM

**Latar belakang :**

1. Belum adanya aturan hukum pembatasan transaksi tunai
2. Sulitnya melacak tindak pidana korupsi
3. Banyaknya kasus korupsi menggunakan transaksi tunai
4. Tindak pidana korupsi sulit dibuktikan karena transaksi tunai tanpa jejak, tanpa bekas dan tanpa bukti

**Rumusan Masalah :**

1. Bagaimana pengaturan yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai selama ini sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi?
2. Apakah yang menjadi urgensi atau alasan perlunya aturan hukum pembatasan transaksi tunai secara spesifik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?

**Rumusan Masalah :**

3. Bagaimana formulasi kebijakan hukum pidana pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi?

Perlunya Kebijakan Hukum Pidana Pembatasan Transaksi Tunai

**Analisa/Dikaji Melalui :**

1. Teori Tujuan Pidanaan

**Pendekatan Yang Digunakan :**

2. Pendekatan "Statuta Approach"

**Analisa/Dikaji Melalui :**

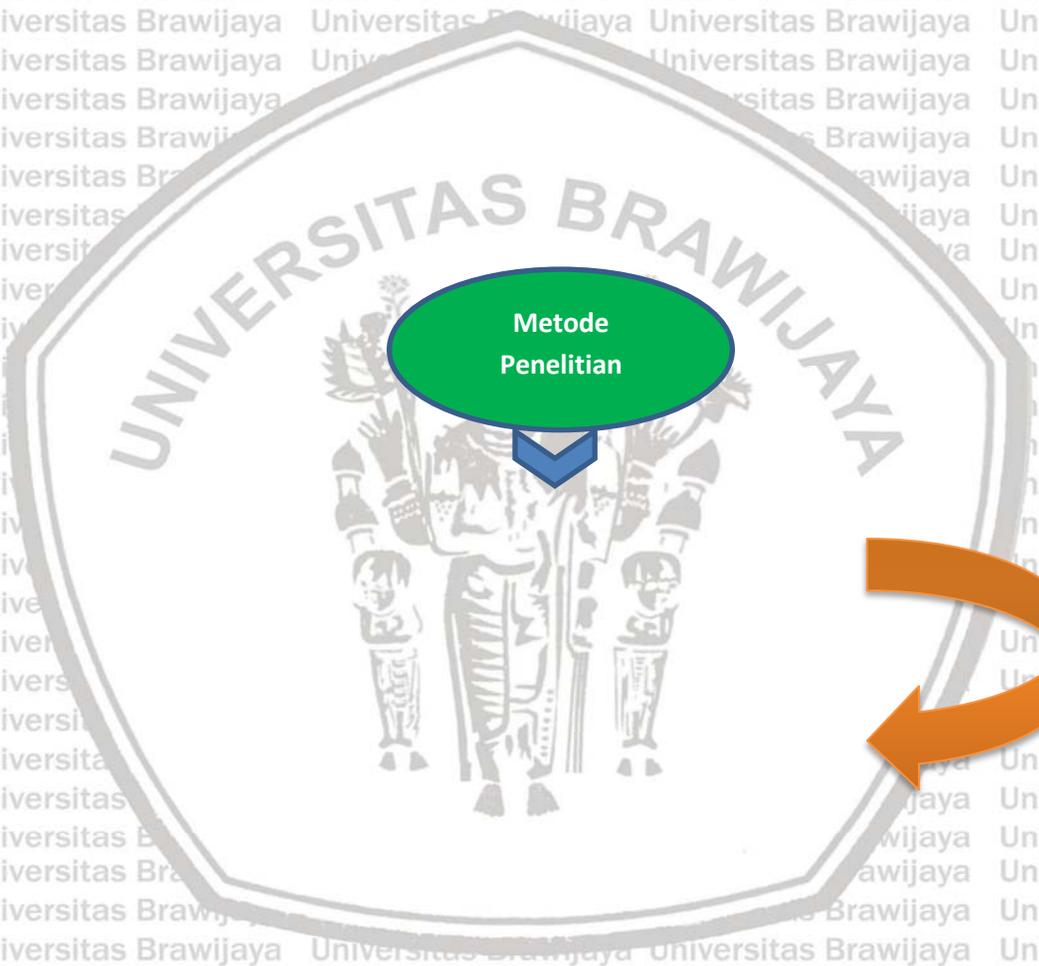
1. Teori Tujuan Pidanaan
2. Teori Kebijakan Hukum Pidana
3. Teori Hak Asasi Manusia

**Pendekatan Yang Digunakan :**

1. Pendekatan "Statuta Approach"
2. Pendekatan "Comparative Approach"
3. Pendekatan "Conseptual Approach"

Hasil Analisis Dan Pembahasan

Penutup Dan Daftar Pustaka



Metode Penelitian



## BAB IV

### HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

#### A. Pengaturan Yang Terkait Dengan Pembatasan Transaksi Tunai Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

##### a. Pengaturan Perbuatan Yang Dilarang Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Terkait Dengan Pembatasan Transaksi Tunai

Amanat UUDNRI 1945 pada bagian pembukaan memberikan pengertian yang besar bagi bangsa Indonesia untuk dapat melindungi dan mensejahterakan rakyatnya. Hal tersebut tertuang dalam pembukaan alinea keempat UUDNRI 1945 menyatakan bahwa :

“.....Untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa (dan seterusnya...)”<sup>1</sup>

Berdasarkan pengertian diatas jelas bahwa cita-cita Indonesia sudah diakomodasi dalam konstitusi negara. Konstitusi negara Indonesia menjamin adanya suatu jaminan atas suatu keadilan dan persamaan dihadapan hukum. Pasal 28H ayat (2) UUDNRI 1945 menyatakan secara tegas dan jelas bahwa :

“Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pembukaan alinea ke 4 (empat) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

<sup>2</sup>Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Indonesia yang menganut hukum “civil law” guna menegakan hukum khususnya untuk mendapatkan perlakuan yang sama dihadapan hukum (“equality before the law”) maka, Indonesia dalam Konstitusi pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa :

“Negara Indonesia adalah negara hukum<sup>3</sup>”

Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28H ayat (2) UUDNRI 1945 dimanifestasikan dalam bentuk peraturan pelaksana berupa peraturan perundang-undangan dibawah UUDNRI 1945. Dituangkannya aturan tersebut dapat berbentuk UU yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus serta peraturan pelaksana dibawahnya. Begitu pula terhadap permasalahan tindak pidana korupsi di Indonesia yang telah diberikan payung hukum berupa UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi seperti yang telah penulis bahas sebelumnya.

Modus operandi tindak pidana korupsi yang berkembang saat ini menjadi sesuatu hal yang sulit dielakan dan diatasi ketika suatu aturan hukum bersifat statis. Sebab, terdapat beberapa kekurangan yang tidak dapat diatasi hanya dengan menggunakan satu UU saja. Oleh karena itu, diperlukan aturan hukum lain yang menunjang dan mengakomodasi kekurangan yang terdapat dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Adanya suatu pembaharuan hukum merupakan hal yang mutlak dilakukan untuk mencapai tegaknya hukum dan derajat kemanusiaan akan suatu keadilan agar dapat terwujud.

<sup>3</sup>Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Konsep/rancangantentang pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan salah satu cara yang tepat untuk mewujudkan pembaharuan hukum melalui kebijakan hukum pidana. Aturan hukum tersebut sebenarnya sudah dimanifestasikan dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia. Jika dilihat dari judul peraturan perundang-undangannya tidak secara langsung dan tegas mengatur pembatasan transaksi tunai.

Namun, hanya sedikit bersinggungan satu sama lain dengan rancangan pembatasan transaksi tunai. Untuk lebih jelasnya akan dipaparkan secara detail dan mendalam dibawah ini :

### **1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu ke Lain Daerah**

Pada awal kemerdekaan lalu, tepatnya tanggal 22 Juni 1946 telah ditetapkan UU Pembawaan Uang yang ditandatangani oleh Presiden Soekarno, Menteri Keuangan Soerachman dan Sekretaris Negara A.G Pringgodigdo. UU yang disebut sebagai UU Pembawaan Uang tersebut diberlakukan seminggu setelah diumumkan. Tujuan diundangkannya UU Pembawaan uang ditujukan untuk mencegah kekacauan dan peredaran uang. Hal tersebut kiranya sangat wajar jika dilakukan, sebab pada waktu itu perekonomian Indonesia belum stabil dan masing mengalami proses perkembangan karena belum genap satu tahun Indonesia merdeka.

Walaupun tujuan dari diundangkannya UU Pembawaan Uang bukan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi. Namun, disadari atau tidak disadari bahwa materi substansi UU tersebut memberikan sumbangsih terhadap pencegahan dan pemberantasan suatu kejahatan. Dalam Pasal 1 UU Pembawaan Uang menyatakan bahwa :

“Barang siapa bepergian dari daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2 ke daerah lain di Jawa dan Madura dilarang membawa uang yang melebihi jumlah f 1000,- (seribu rupiah), jika tidak mendapatkan izin lebih dahulu dari Kepala daerahnya atau pegawai lain yang ditunjuk oleh Kepala daerah tersebut menurut peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Perdagangan dan Perindustrian”<sup>4</sup>.

Sedangkan bunyi Pasal 2 tersebut menyatakan bahwa :

“Daerah yang dimaksud dalam Pasal 1 ialah karesidenan-karesidenan Jakarta, Semarang, Surabaya, Bogor, Priangan dan daerah lainnya yang dipandang perlu oleh Menteri Keuangan”<sup>5</sup>.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UU Pembawaan Uang tersebut diperkuat dengan adanya larangan membawa uang dari luar pulau Jawa dan Madura yang melebihi f 5000,- (lima ribu rupiah). Ketentuan yang dimaksud tersebut terdapat dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa :

“Barang siapa bepergian masuk pulau Jawa-Madura dilarang membawa uang yang melebihi jumlah f 5000,- (lima ribu rupiah)

<sup>4</sup>Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu ke Lain Daerah

<sup>5</sup>Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu ke Lain Daerah

seorang, jika tidak mendapatkan izin dari Menteri Perdagangan dan Perindustrian atau pegawai yang ditunjuk olehnya”<sup>6</sup>.

Pasal 1 s/d Pasal 3 sebagaimana diungkapkan diatas dikecualikan terhadap uang kepunyaan negara. Artinya terhadap uang kepunyaan negara dapat dibawa keluar maupun masuk daerah yang disebutkan dalam Pasal 1 s/d Pasal 3 tersebut, sehingga konsekuensinya tidak memerlukan izin Menteri yang bersangkutan atau pejabat yang ditunjuk (lihat Pasal 4 UU Pembawaan Uang). Sedangkan sanksi hukum jika Pasal 1 s/d Pasal 3 UU Pembawaan Uang tersebut dilanggar dapat dihukum penjara setinggi-tingginya satu tahun dan jika uang melebihi batas yang telah ditentukan dirampas oleh negara (lihat Pasal 6 UU Pembawaan Uang).

Permasalahan yang muncul dari Pasal tersebut ialah jumlah nominal yang dilarang ialah f 1000,- (seribu rupiah) dan f 5000,- (lima ribu rupiah). Hal ini menjadi permasalahan tersendiri, karena jika diberlakukan pada era modern saat ini tentunya sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Nominal f 1000,- (seribu rupiah) dan f 5000,- (lima ribu rupiah) dianggap sangat kecil jika dibandingkan dengan pada saat UU Pembawaan Uang ini diberlakukan. Namun, UU Pembawaan Uang ini telah dicabut dengan dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 tahun 1947 tentang Peraturan Pembawaan Uang dan Larangan Tentang Uang Yang Tidak Berlaku Lagi (selanjutnya disebut UU Peraturan dan Pencabutan Pembawaan Uang).

<sup>6</sup>Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu ke Lain Daerah.

Dalam UU Peraturan dan Pencabutan Pembawaan Uang tersebut seakan-akan tidak memberikan dampak yang signifikan. Sebab, uang yang diatur nominalnya tidak jauh berbeda dengan UU Pembawaan Uang. Terlebih lagi juga tidak mengatur mengenai pembatasan transaksi tunai. Hanya saja dalam pasal 3 UU Peraturan dan Pencabutan Pembawaan Uang menyatakan bahwa :

“Menteri Keuangan dapat melarang atau membatasi pembawaan suatu jenis uang dari suatu daerah yang tidak dikuasai penuh oleh Republik kelain daerah”.

Apa yang dimaksud dengan tidak dikuasai penuh tidak dijelaskan lebih jauh dalam UU Peraturan dan Pencabutan Pembawaan Uang ini. Jika ditafsirkan bahwa kemungkinan Indonesia pada saat itu pasca merdeka belum dapat menjangkau keseluruhan daerah di Indonesia yang terdiri dari puluhan ribu pulau. Maka dari itu, memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk dapat melarang atau membatasi pembawaan suatu jenis uang yang tidak dikuasai penuh oleh pemerintah Indonesia pada saat itu.

Setelah menganalisis UU Pembawaan Uang yang terdiri dari 7 Pasal dan UU Peraturan dan Pencabutan Pembawaan Uang tersebut dapat diketahui bahwa esensi dari substansi UU Pembawaan Uang ini bukan merupakan pembatasan transaksi tunai. Namun, lebih menekankan pada pengaturan guna untuk mencegah kekacauan dalam peredaran uang seperti yang diungkapkan dalam dasar menimbang UU yang bersangkutan. Hal ini selaras dengan pernyataan Andri Gunawan dkk yang menyatakan bahwa :

“Konteks kelahiran UU ini terjadi pada saat Indonesia mengalami permasalahan sosial dan ekonomi yang luar biasa (revolusi sosial). Oleh karena itu, pelarangan pembawaan uang diberlakukan untuk mencegah kekacauan dalam peredaran uang (lihat konsideran menimbang)”<sup>7</sup>.

Dengan demikian, UU Pembawaan Uang ini tidak mengatur mengenai pembatasan transaksi tunai, tetapi hanya mengatur mengenai pembatasan pembawaan uang dari suatu daerah ke daerah lain. Bahkan, berdasarkan informasi yang penulis himpun bahwa UU Peraturan dan Pencabutan Pembawaan Uang ini masih berlaku sampai saat ini. Sehingga, perlu direvisi rumusan Pasal yang saling terkait untuk mengatur pembawaan uang tunai jika memang masih diperlukan.

Jika memang sudah tidak diperlukan, maka seharusnya pemerintah segera mencabut UU ini.

## **2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank**

Setelah UU Pembawaan Uang diundangkan pada 22 Juni 1946, maka untuk menindaklanjuti peredaran uang di Indonesia Presiden Soekarno dan Mohammad Hatta (pada saat itu juga menjabat sebagai Menteri Keuangan) dan Sekretaris Negara A.G Pringgodigdo kembali mengundang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank (selanjutnya disebut UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank) pada tanggal 30 Oktober 1948. UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank ini

<sup>7</sup>Konsideran menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu Daerah Ke Lain Daerah, dikutip dari Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, Paku Utama **Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan**. Indonesian Legal Roundtable, Jakarta Selatan, 2013, hal 67.

bertujuan untuk meyehtatkan peredaran uang, sebagaimana yang tercantum dalam

konsideran menimbang huruf b yang menyatakan bahwa :

“Bahwa untuk meyehtatkan peredaran tersebut, uang yang jumlahnya sangat besar perlu disimpan dalambank dan pembayaran serta pemindahan jumlah-jumlah uang yang besar perlu dilakukan dengan bank”<sup>8</sup>.

Berdasarkan substansi UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank

tersebut mengatur beberapa hal yang terkait dengan pembayaran. Dimana terdapat

suatu kewajiban tertentu bagi seseorang yang membayar atau bertransaksi dengan

nominal tertentu, hal tersebut tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UU Peredaran

Uang Dengan Perantaraan Bank yang menyatakan bahwa :

“Tiap pembayaran uang yang melebihi jumlah R. 25.000,- harus dilakukan dengan perantaraan Bank Negara Indonesia, Bank Rakyat dan Bank yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan, menurut peraturan-peraturan yang berlaku bagi bank-bank tersebut<sup>9</sup> .....(dan seterusnya)”.

Selanjutnya terdapat ketentuan yang bersangkutan dengan ayat (1), yaitu

dalam Pasal 1 ayat (2) UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank yang

menyatakan bahwa:

“Jika diantara dua pihak yang sama dilakukan beberapa pembayaran uang, hingga dalam waktu 4 hari berturut-turut jumlahnya melebihi R. 25.000,- maka pembayaran yang mengakibatkan kelebihan jumlah itu, harus dilakukan menurut ayat (1) diatas<sup>10</sup>”.

<sup>8</sup>Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank

<sup>9</sup>Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank

<sup>10</sup>Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank

Dari Pasal 1 ayat (1) dan (2) UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank memberikan pemahaman bahwa adanya suatu kewajiban bagi seseorang yang melakukan pembayaran diatas atau melebihi Rp 25.000,- (dua puluh lima ribu rupiah) untuk melakukan pembayaran melalui bank yang telah ditunjuk oleh Menteri Keuangan. Hal ini merupakan salah satu rumusan Pasal yang akan penulis rumuskan dalam aturan pembatasan transaksi tunai. Selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Candra M Hamzah yang menyatakan bahwa :

“Pemerintah tidak perlu susah payah membuat undang-undang baru terkait pembatasan transaksi tunai, sebab masih berlakunya UU No.32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang dan Perantaraan Bank, hanya saja, nilai pembatasan uang sudah tidak relevan lagi<sup>11</sup>.”

Atas dasar sebagaimana diungkapkan oleh Candra M Hamzah diatas, hemat penulis terdapat beberapa hal yang perlu dicermati. *Pertama*, yaitu memang terdapat salah satu kesamaan terkait dengan pembatasan transaksi tunai yang akan penulis rumuskan dengan rumusan dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank tersebut, namun perlu juga dipertimbangkan untuk membentuk UU yang baru. Sebab, jika dicermati materi substansi UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank dengan pembatasan transaksi tunai tidak sama persis, karena dasar filosofis dibentuknya UU tersebut berbeda. Hal tersebut juga dikarenakan diperlukannya aturan yang lebih spesifik untuk mengatur pembatasan transaksi tunai. *Kedua*, tidak ada salahnya juga untuk menyempurnakan UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank. Namun,

<sup>11</sup>Leo Wisnu S / Fajar Reyhan Apriasnyah, **Rentetan Hambatan Pembatasan Transaksi Tunai**, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51bed3940700e/rentetn-hambatan-pembatasan-transaksi-tunai>, diakses tanggal 7 Januari 2015.

dengan syarat nilai nominal uang yang dibatasi harus disesuaikan dengan nilai uang saat ini, sebab nilai nominal uang yang dibatasi dalam UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank sudah tidak relevan lagi. Materi substansinya dan dasar menimbangannya juga harus lebih disempurnakan agar dapat melingkupi materi pembatasan transaksi tunai. Oleh karena itu, tentunya pihak legislatif perlu untuk memikirkannya lebih jauh agar tidak terdapat penyimpangan materi dalam aturan hukum yang akan dibuat.

Menarik untuk dicermati lebih jauh bahwa UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank ini secara tidak langsung juga mengatur mengenai pembawaan uang. Namun, struktur kalimatnya sedikit berbeda dengan UU Pembawaan Uang yang telah dibahas sebelumnya. Pembawaan uang yang dimaksud disini bukan larangan membawa uang dari satu daerah ke daerah lain, tetapi lebih kepada kewajiban menyimpan uang di bank jika mempunyai uang dengan nominal tertentu dan dalam waktu tertentu. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 2 UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank yang menyatakan bahwa :

“Barang siapa mempunyai atau mengawasi simpanan uang, yang selama 7 hari berturut-turut tidak kurang jumlahnya dari pada R. 100.000,- harus menyerahkan bagian yang melebihi R. 100.000,- itu kepada banktermaksud dalam pasal 1, supaya disimpan untuknya”<sup>12</sup>.

Terdapat pula ketentuan yang sama dengan ketentuan yang terdapat dalam UU Pembawaan Uang. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank yang menyatakan bahwa :

<sup>12</sup>Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank

“Pemindahan uang yang jumlahnya melebihi R. 25.000,- ke daerah karesidenan lain harus dilakukandengan perantara bank termaksud dalam pasal 1”<sup>13</sup>.

Karesidenan yang dimaksud diatas ialah karesidenan Yogyakarta (lihat Pasal 3 ayat (2) UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank), yang dimana didalam

UU Pembawaan Uang belum dicantumkan atau dikenakan terhadap daerah tersebut. Terlebih lagi bahwa dalam UU Pembawaan Uang membuka kemungkinan dibukanya daerah lain yang dipandang perlu untuk adanya larangan pembawaan uang dengan kewenangan yang diberikan oleh Menteri Keuangan.

Namun, dalam UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank ini dikecualikan atau tidak berlaku bagi uang kas negara, bank dan kantor pos.

Hukuman yang diberikan jika melakukan perbuatan yang dilarang dalam Pasal 1 sampai dengan Pasal 3 dapat dikenakan sanksi 1 tahun dan denda Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah) serta dikategorikan sebagai suatu kejahatan (lihat Pasal 5 UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank). Hukuman yang diberikan selama 1 tahun tersebut hemat penulis merupakan hal yang wajar karena ditujukan demi meujudkan perekonomian negara yang lebih terorganisi pasca masa transisi kemerdekaan.

### **3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank**

Pada tanggal 1 Oktober 1946 telah diumumkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

<sup>13</sup>Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang Dengan Perantara Bank

(selanjutnya disebut UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank). UU tersebut disahkan oleh Presiden Soekarno, Menteri Keuangan Soerachman dan diumumkan Sekretaris Negara A.G Priggodigdo. Perlu diketahui bahwa sebelum diberlakukan UU ini pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 1946 tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank.

Artinya terdapat suatu keadaan yang mendesak untuk mengeluarkan Perpu ini. Namun, keadaan yang mendesak dibuatnya perpu ini bukan untuk memberantas suatu kejahatan, tetapi didasarkan pada tujuan lain.

Dasar dibentuknya UU ini hampir sama dengan UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank yaitu untuk menyehatkan keadaan uang, tetapi terdapat tujuan lain yang terdapat didalam dasar menimbang, antara lain sebagai berikut :

“Bahwa sebelum uang Republik dapat dikeluarkan, perlu dengan segera diadakan tindakanpersiapan baik guna memudahkan penukaran uang yang sekarang berlaku dengan uang Republikdikemudian hari, maupun untuk menyehatkan keadaan uang<sup>14</sup>”.

Dari dasar menimbang tersebut dapat dimengerti bahwa UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank hanya sebagai langkah persiapan guna memudahkan penukaran uang pasca Indonesia merdeka. Namun, UU ini tidak ditujukan untuk mencegah dan memberantas suatu kejahatan. Oleh karena itu, substansi dari UU ini tidak mengatur mengenai prinsip “*know your customer*” sebagai suatu langkahpendekatan “*follow the money*”.

<sup>14</sup>Lihat dasar menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

Jika menelaah UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank secara lebih dalam terdapat suatu kewajiban bagi seseorang maupun perusahaan tertentu yang mempunyai uang tunai untuk disimpan ke dalam bank yang ditunjuk oleh Pemerintah. Khusus terhadap individu tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) romawi I UU Kewajiban Menyimpan uang di Bank yang menyatakan bahwa :

“Jumlah uang tunai pada suatu saat, yang dapat dipakai adalah sebanyak-banyaknya :

I. Untuk orang-orang.

a. satu keluarga f 3.000,-

b. orang yang hidup sendiri, tidak merupakan suatu keluarga dengan lain-lain orang: f 1.000,-<sup>15</sup>

Berdasarkan hal di atas terdapat nilai nominal tertentu uang maksimal yang dapat dipakai. Tidak terdapat suatu penjelasan secara rinci apa yang dimaksud dipakai disini. Dalam hal ini arti kata dipakai dapat ditafsirkan suatu kegiatan untuk menggunakan uang tersebut untuk bertransaksi sebagai alat tukar. Apabila memang demikian, maka pembatasan transaksi secara tunai salah satu rumusnya sudah terdapat dalam UU Kewajiban menyimpan uang di bank. Rumusan yang sama dengan nilai nominal transaksi yang berbeda juga berlaku terhadap perusahaan, hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) romawi II UU Kewajiban

Menyimpan Uang di Bank yang menyatakan bahwa :

“II. Untuk perusahaan-perusahaan, menurut salah satu dari dasar-dasar tersebut dibawah ini :

a. menurut jumlah laba :

<sup>15</sup>Pasal 1 ayat (2) romawi I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

laba sampai f 5.000,- .... f 1.000,-selanjutnya buat tiap-tiap f 5.000,-atau bagiannya ditambah dengan .... f 1.000,-atas f 45.000,- paling banyak ... f 10.000,-

- b. menurut jumlah yang dibutuhkan untuk membayar gaji, upah dan pembelian bahan-bahan selama waktu 1 bulan, dikurangi dengan jumlah yang dapat dibayar dengan perantara Bank;
- c. jumlah penerimaan dari penjualan barang-barang atau pengeluaran untuk pembelian barang-barang selama satu minggu, dikurangi dengan bagian yang dapat dibayar dengan perantara Bank”<sup>16</sup>.

Khusus terhadap perusahaan sebagaimana diungkapkan diatas, terdapat metode perhitungannya tersendiri untuk menentukan uang yang harus disimpan kedalam suatu bank yang ditunjuk pemerintah saat itu. Menariknya dalam UU

Kewajiban Menyimpan Uang di Bank ini ialah terdapat suatu batas waktu yang ditentukan bahwa ketentuan uang sebagaimana dimaksud diatas semuanya harus sudah disimpan kedalam bank sebelum tanggal 16 Oktober 1946. Bahkan mulai tanggal 15 Juli 1946 hingga tanggal 16 Oktober 1946 segala Bank tidak dapat mengeluarkan uang tunai, tetapi diperbolehkan dengan ketentuan tertentu yang telah ditetapkan dalam UU tersebut<sup>17</sup>. Selanjutnya dalam Pasal 4a UU

Kewajiban Menyimpan Uang di Bank menyatakan bahwa :

“Mulai tanggal 16 Oktober 1946 tidak diizinkan menjalankan, atau menerima pembayaran uang tunai yang berakibat, bahwa pada pihak yang menerima uang ada pelanggaran dari pasal 1a”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup>Pasal 1 ayat (2) romawi II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

<sup>17</sup>Lihat Pasal 1a dan Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

<sup>18</sup>Pasal 4a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

Dari Pasal sebagaimana tertuang diatas dapat dimengerti bahwa jika melakukan suatu perbuatan yang dilarang dalam Pasal tersebut dikategorikan sebagai suatu pelanggaran. Selain hal tersebut, dalam UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank juga mengatur mengenai suatu transaksi dengan jumlah nominal tertentu. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank yang menyatakan bahwa :

“Segala pembayaran dari jumlah yang melebihi f 1000,- dapat dijalankan dengan perantara Bank; jika pihak yang membayar dan pihak yang dibayar keduanya mempunyai simpanan pada Bank, dengan jalan yang lazim digunakan dalam hal ini; jika salah satu pihak atau kedua pihak tidak mempunyai simpanan pada Bank jumlah tersebut disampaikan kepada suatu Bank atas pemilihan pihak yang dibayar. Jika pihak yang dibayar tidak memberitahukan pemilihannya, yang membayar berhak memilih Bank”<sup>19</sup>.

Terhadap pembayaran sejumlah uang dengan nominal sebagaimana diungkapkan diatas jika ditafsirkan bahwa pembayaran tersebut bukanlah suatu kewajiban. Melainkan hanya suatu pengaturan yang boleh disimpangi, sebab terdapat kata “dapat” yang berarti tidak harus dilakukan/tidak diwajibkan karena hanya memberikan hak kepada seseorang untuk melakukan pembayaran dengan perantara bank. Sedangkan pembayaran atas suatu transaksi barang tertentu sebagai salah satu rumusan pembatasan transaksi tunai yang akan penulis tawarkan merupakan suatu kewajiban.

Permasalahan yang muncul ialah apakah adanya suatu kewajiban ini dapat dikatakan aturan dalam UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank sudah

<sup>19</sup>Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

mengakomodasi untuk membatasi transaksi keuangan tunai. Untuk dapat menjawab hal ini, penulis akan mengacu dari pendapat Dr. Yunus Husein, SH, LLM, dan Prof. Dr. Adler Haymans Manurung, serta berbagai pihak lain selaku pihak yang menyusun Naskah Akademis Pembatasan Transaksi Keuangan Tunai ini, beliau menyatakan bahwa :

“UU No 18 Tahun 1946 tentang Kewajiban Menyimpan Uang dalam Bank pada esensinya tidak mengatur mengenai pembatasan transaksi tunai, tetapi kewajiban menyimpan uang di bank. Dengan demikian, pengaturan pembatasan transaksi tunai tidak sama persis dengan kewajiban menyimpan uang di bank”<sup>20</sup>.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat ditelaah lebih jauh bahwa aturan dalam UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank tidak sama persis dengan pembatasan transaksi tunai. Hal ini disebabkan rumusan formulasi dalam pembatasan transaksi tunai terdapat perbedaan maupun persamaan. Sedangkan jika ditelaah dari segi tujuan di buatnya pembatasan transaksi tunai ditujukan untuk lebih meningkatkan efisiensi, keamanan, kecepatan dalam bertransaksi, meningkatkan peranan perbankan dalam perekonomian negara dan yang paling penting yaitu memberantas tindak pidana korupsi. Bahkan jika pembatasan transaksi tunai ini diterapkan tidak hanya tindak pidana korupsi saja dapat dicegah dan diberantas, tetapi juga dapat mereduksi ruang gerak kejahatan luar biasa lainnya, seperti pencucian uang, terorisme, dan narkoba<sup>21</sup>. Dengan demikian,

<sup>20</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai**, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, tahun 2013, hal 46.

<sup>21</sup>Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, Paku Utama, *Op Cit*. Indonesian Legal Rountable, Jakarta Selatan, 2013, hal 81

alternatifnya ialah membuat UU yang baru tentang pembatasan transaksi tunai atau membuat peraturan Bank Indonesia tentang pembatasan transaksi tunai. Dalam hal pengaturan penempatan mana yang lebih baik untuk mengatur pembatasan transaksi tunai ini akan dibahas oleh penulis pada pembahasan selanjutnya.

Dalam UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank memberikan kewenangan kepada beberapa pihak untuk melakukan penyelidikan guna menegakan UU ini.

Pihak tersebut antara lain ialah sebagai berikut :

“(1) Yang dapat menyelidiki atau mengusut pelanggaran terhadap peraturan ini hanya :

- a. pegawai yang pada umumnya diwajibkan menyelidiki dan mengusut kejahatan.
- b. Kepala Kantor Penetapan Pajak atau pegawai yang ditunjuk olehnya.
- c. Pegawai yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan menurut pasal 3 ayat 4 atau oleh Kepala Daerah menurut pasal 1 ayat 5<sup>22</sup>.

Tugas dan kewenangan yang diberikan kepada pihak penyelidik diatas ialah untuk melakukan penyelidikan dan pemberitaan pemeriksaan jika terdapat suatu pelanggaran terhadap UU ini<sup>23</sup>. Sedangkan dalam pembatasan transaksi tunai memberikan kewenangan kepada PPATK sebagai lembaga pengawas yang bertugas dan berwenang untuk mengawasi aliran transaksi tunai. Terkait dengan lembaga pengawas ini akan dibahas lebih dalam pada pembahasan berikutnya.

Dengan demikian, UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank berbeda dengan pembatasan transaksi tunai. Walaupun salah satu rumusan Pasalnya

<sup>22</sup>Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

<sup>23</sup>Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1946 Tentang Kewajiban Menyimpan Uang di Bank

terdapat kesamaan mengenai pembatasan transaksi tunai, tetapi secara komprehensif substansi pembatasan transaksi tunai tersebut tidak hanya mengatur mengenai kewajiban menyimpan uang dengan nominal tertentu harus melalui perbankan. Melainkan pembatasan transaksi tunai yang akan penulis rumuskan juga nantinya akan memasukan rumusan tersebut dan rumusan lain terkait dengan mekanisme pengaturan pembatasan transaksi tunai, pengaturan akan lebih spesifik mengenai objek dan jenis transaksi yang akan dibatasi, lembaga pengawas yang mengatur, pengecualian terhadap pembatasan transaksi tunai, dan sanksi jika perbuatan yang dilarang tersebut dilanggar serta ketentuan-ketentuan lain. Walaupun demikian, dapat pula pemerintah melakukan revisi terhadap UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank, dan memasukan aturan hukum mengenai pembatasan transaksi tunai yang lebih komprehensif dalam UU ini. Sebab, sampai saat ini UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank ini masih berlaku hingga saat ini.

#### **4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang**

UU TPPU ini memberikan dampak yang signifikan terhadap pelaksanaan suatu pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang di Indonesia.

Walaupun UU TPPU hanya berusaha mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, tetapi dalam salah satu "*predicat crime*"/kejahatan asal yang dapat dicuci ialah tindak pidana korupsi<sup>24</sup>. Sehingga peran PPAK sangat

<sup>24</sup>Lihat Pasal 2 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

dibutuhkan dalam hal untuk mengikuti aliran dana yang patut diduga hasil tindak pidana korupsi.

Pada bagian kedua tentang penerapan prinsip mengenali penyedia jasa keuangan menyinggung mengenai transaksi keuangan, khususnya dalam Pasal 18 ayat (3) huruf b UU TPPU menyatakan bahwa :

“Terdapat transaksi keuangan dengan mata uang rupiah dan/atau mata uang asing yang nilainya paling sedikit atau setara dengan Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)<sup>25</sup>”

Maksud dari Pasal ini ialah penyedia jasa keuangan harus menerapkan prinsip “*know your customer*” dengan syarat transaksi tersebut paling sedikit Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah)”. Namun, tidak dijelaskan transaksi apa yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) huruf b UU TPPU tersebut. Jika ditafsirkan lebih jauh bahwa transaksi yang dimaksud diatas dapat mengacu penjelasan transaksi keuangan pada Pasal 1 ayat (4) UU TPPU yang menyatakan bahwa :

“Transaksi keuangan adalah transaksi untuk melakukan atau menerima penempatan, penyeteroran, penarikan, pemindahbukuan, pentransferan, pembayaran, hibah, sumbangan, penitipan, dan/atau penukaran, atas sejumlah uang atau tindakan dan/atau kegiatan lain yang berhubungan dengan uang<sup>26</sup>”.

Atas dasar dari Pasal 1 ayat (4) dan 18 ayat (3) huruf b UU TPPU tersebut dapat dikatakan yaitu *pertama*, yang dimaksud dengan transaksi keuangan diatas bukanlah pembatasan transaksi keuangan tunai. *Kedua*, transaksi yang dimaksud

<sup>25</sup>Pasal 18 ayat (3) huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>26</sup>Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

diatas diperbolehkan untuk melakukan transaksi keuangan diatas maupun dibawah Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) karena tidak ada ketentuan yang melarangnya, *a quose* bagaimana diungkapkan diatas sangat berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai yang akan penulis rumuskan dalam pembahasan selanjutnya. Sebab, akan juga mengatur transaksi keuangan tunai yang penggunaannya melebihi atau sama dengan Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) yang diwajibkan untuk membuka rekening terlebih dahulu agar transaksi keuangan antar pengguna jasa keuangan mudah dideteksi. *Ketiga*, transaksi keuangan diatas diberikan batas nominal Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) hanya untuk lebih memberikan kewaspadaan agar dapat mengidentifikasi, memverifikasi, dan pemantauan transaksi pengguna jasa keuangan dalam rangka menerapkan prinsip “*know your customer*”. Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) yang menyatakan bahwa :

“Prinsip mengenali pengguna jasa keuangan sekurang-kurangnya memuat:

- a. Identifikasi pengguna jasa
- b. Verifikasi pengguna jasa
- c. Pemantauan transaksi pengguna jasa<sup>27</sup>,”

Dengan adanya prinsip “*know your customer*” memberikan kemudahan bagi penyedia jasa keuangan untuk mendata. Apabila terdapat transaksi mencurigakan, maka pengguna jasa keuangan yang mempunyai transaksi patut diduga dari hasil/ditujukan untuk melakukan suatu tindak pidana harus

<sup>27</sup>Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

disampaikan kepada PPATK. Ketentuan hukum mengenai hal ini terdapat dalam

Pasal 23 ayat (1) UU TPPU yang menyatakan bahwa :

“Penyedia jasa keuangan sebagaimana dimaksud pada pasal 17 ayat (1) huruf a wajib menyampaikan laporan kepada PPATK yang meliputi :

- a. Tarnsaksi Keuangan Mencurigakan.
- b. Transaksi Keuangan Tunai dalam jumlah paling sedikit Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah atau dengan mata uang asing yang nilainya setara, yang dilakukan baik dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam 1 (satu) hari kerja; dan/atau
- c. Transaksi keuangan transfer dana dari dan ke luar negeri”<sup>28</sup>.

Laporan transaksi keuangan tunai sebagaimana dimaksud Pasal 23 ayat (1)

huruf b UU TPPU tersebut berlaku juga bagi penyedia barang dan/atau jasa lain<sup>29</sup>.

Terkait dengan transaksi keuangan tunai sebagaimana diungkapkan diatas memberikan pernyataan secara tidak langsung bahwa transaksi keuangan secara tunai diperbolehkan untuk dilakukan. Sebab, transaksi yang mencurigakan tersebut hanya kewajiban bagi pihak pelapor untuk melaporkan transaksi yang telah ditentukan. Tetapi, transaksi keuangan tunai tetap dalam pengawasan PPATK dengan dilaporkannya transaksi tersebut oleh penyedia jasa keuangan. Walaupun demikian, dirasa tidak cukup untuk mendeteksi transaksi keuangan tunai. Hal ini disebabkan *pertama*, belum adanya pembatasan transaksi keuangan tunai, sehingga memberikan celah bagi pihak tertentu untuk memanfaatkannya untuk

<sup>28</sup>Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>29</sup>Lihat Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

melakukan kejahatan. Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Andri

Gunawan dkk yang menyatakan bahwa :

“Kewajiban pelaporan tentu saja tidak cukup efektif dalam mencegah tindak pidana pencucian uang yang terjadi karena transaksi tersebut masih diperbolehkan atau belum dilarang. Jika dibandingkan dengan ketentuan yang ada dalam UU No 10 tahun 1946 dan UU No 32 tahun 1948 tentunya ketentuan ini sejatinya mengalami kemunduran”<sup>30</sup>.

Walaupun perspektif dari Andri Gunawan dkk ialah tindak pidana pencucian uang, tetapi hemat penulis terhadap tindak pidana korupsi yang menggunakan uang tunai sebagai modusnya juga dapat dilakukan walaupun sudah ada ketentuan mekanisme pelaporan transaksi yang mencurigakan tersebut.

Apabila melihat ketentuan dalam Pasal 1 ayat (5) huruf b UU TPPU yang dimaksud dengan transaksi mencurigakan salah satunya ialah :

“Transaksi keuangan oleh pengguna jasa yang patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pelaporan transaksi yang bersangkutan yang wajib dilakukan oleh pihak pelapor sesuai dengan ketentuan undang-undang ini”<sup>31</sup>.

Ketentuan Pasal 1 ayat (5) huruf b UU TPPU yang dimaksud transaksi mencurigakan secara tersirat salah satunya ialah transaksi keuangan tunai. Untuk memperkuat argumentasi penulis bahwa pelaporan transaksi yang mencurigakan tersebut belum mengakomodasi dan belum menunjang untuk mencegah dan

<sup>30</sup> Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, Paku Utama, *Op Cit.* Indonesian Legal Rountable, Jakarta Selatan, 2013, hal 76.

<sup>31</sup> Pasal 1 ayat (5) huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

memberantas tindak pidana korupsi. Maka, penulis mengacu pada pendapat dari

Andri Gunawan dkk yang menyatakan bahwa :

“Secara implisit, yang dimaksud dengan transaksi yang dimaksudkan untuk menghindari pelaporan (poin b) merupakan suatu transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai”<sup>32</sup>.

Dari pendapat tersebut jelas bahwa pembatasan transaksi keuangan tunai begitu penting dan harus segera diatur untuk diberlakukan di Indonesia. Sebab,

seperti yang telah diungkapkan penulis sebelumnya bahwa aliran dana dari

transaksi tunai tidak mudah untuk dilacak karena untuk menghindari pelaporan

transaksi yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (5) huruf b UU

TPPU yang diungkapkan diatas. *Kedua*, hemat penulis nilai transaksi

mencurigakan yang patut diduga hasil/ditujukan untuk suatu kejahatan dirasa

terlalu besar. Sebab, bukan tidak mungkin pelaku kejahatan melakukan

kejahatannya dibawah Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) yang tidak

dikategorikan sebagai transaksi yang mempunyai resiko tinggi terhadap adanya

suatu kejahatan, sehingga tidak dilaporkan oleh pihak pelapor kepada PPATK.

Ketentuan mengenai uang tunai juga diatur oleh UU TPPU dalam bab IV

tentang pembawaan uang tunai dan instrumen pembayaran lain ke dalam atau ke

luar daerah pabean Indonesia. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 34 ayat (1) UU

TPPU yang menyatakan bahwa :

“Setiap orang yang membawa uang tunai dalam mata uang rupiah dan/atau mata uang asing, dan/atau instrumen pembayaran lain dalam bentuk cek, cek perjalanan, surat sanggup bayar, atau bilyet giro paling

<sup>32</sup>Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, Paku Utama, *Op Cit.* Indonesian Legal Rountable, Jakarta Selatan, 2013, hal 72

sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau yang nilainya setaradengan itu ke dalam atau ke luar daerah pabean Indonesia wajib memberitahukannya kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai<sup>33</sup>

Ketentuan sebagaimana diungkapkan diatas mengatur mengenai pembawaan uang tunai ke dalam atau ke daerah pabean Indonesia. Secara eksplisit jelas bahwa ketentuan tersebut bukanlah pembatasan transaksi tunai, melainkan hanya pelaporan pembawaan uang tunai. Jika pembawaan uang tunai ke dalam atau ke luar wilayah negara Indonesia sudah diatur dalam UU TPPU, muncul permasalahanalahapakah ketentuan mengenai pembawaan uang tunai dari satu daerah ke daerah lain seperti dalam UU Pencabutan dan Peraturan Pembawaan Uang tunai yang masih berlaku saat ini akan dicabut dan disempurnakan. Sebab, nominal transaksi sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Kemudian apakah ketentuan pembawaan uang tunai ini masuk kedalam rumusan dalam pembatasan transaksi. Hal ini akan penulis uraikan secara kritis dalam pembahasan selanjutnya.

## **5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana**

Berdasarkan informasi yang penulis himpun bahwa pihak PPATK sebenarnya sudah mengusulkan tentang dimasukkannya pembatasan transaksi tunai dalam instrumen kebijakan pembahasan RUU Undang-undangTransfer Dana (sekarang UU No. 3 tahun 2011). Sekitarbulan Januari 2011, PPATK secara resmi memberikanusulan tersebut kepada pimpinan dan panja DPR.

<sup>33</sup>Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

PPATK mengusulkan transaksi tunai dibatasi maksimal Rp 100 juta. Tujuannya agar upaya penyucian yang mengarah ke padatindak pidana korupsi dapat dicegah.

Namun, RUU Transfer Dana yang kemudian disahkan oleh DPR menjadi UU No. 3 Tahun 2011 ternyata tidak mengatur hal itu<sup>34</sup>. Sehingga, hal ini memberikan konsekuensi kepada PPATK yang akan mengalami kesulitan mengikuti aliran dana yang berasal dari transaksi tunai karena pendekatan “*anti money laundering*” yang selama ini dipakai tidak dapat menjangkaunya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana (selanjutnya disebut UU Transfer Dana) memberikan kepastian hukum untuk mewujudkan kelancaran dalam sistem pembayaran nasional<sup>35</sup>. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan dari pembatasan transaksi tunai guna meningkatkan efisiensi kecepatan dalam bertransaksi. UU Transfer Dana dapat sebagai sarana penunjang pembatasan transaksi tunai agar tujuan dibuatnya aturan hukum pembatasan transaksi tunai dapat berjalan efektif. Sebab, dalam formulasi konsep rumusan pembatasan transaksi tunai juga akan mengatur banyak tentang kegiatan yang berhubungan dengan transfer dana antar penyedia jasa keuangan.

UU Transfer Dana memberikan sarana dan prasarana yang berbentuk non tunai sebagai alat pembayaran yang sah dalam masyarakat. Hal ini sesuai dengan yang tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) UU Transfer Dana yang menyatakan bahwa :

<sup>34</sup> Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, Paku Utama, *Op Cit.* Indonesian Legal Roundtable, Jakarta Selatan, 2013, hal 64

<sup>35</sup> Lihat dasar menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana

“Perintah Transfer Dana yang telah memperoleh Pengaksepan berlaku sebagai perjanjian<sup>36</sup>”.

Untuk lebih jelasnya apa yang dimaksud dengan transfer dana termuat dalam Pasal 1 ayat (1) UU Transfer Dana yang menyatakan bahwa :

“Transfer Dana adalah rangkaian kegiatan yang dimulai dengan perintah dari Pengirim Asal yang bertujuan memindahkan sejumlah Dana kepada Penerima yang disebutkan dalam Perintah Transfer Dana sampai dengan diterimanya Dana oleh Penerima<sup>37</sup>”.

Dana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) UU Transfer Dana tersebut juga termasuk uang tunai yang diserahkan pengirim kepada penyelenggara penerima<sup>38</sup>. Selain uang tunai, terdapat bentuk lain dari dana yang dimaksud tersebut yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (4) UU Transfer Dana. Ketentuan hukum yang terdapat dalam UU Transfer Dana juga mengatur mengenai prinsip “*know your customer*” yang diungkapkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU Transfer Dana mengenai ketentuan batas minimal informasi, Pasal tersebut berbunyi :

“Perintah Transfer Dana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) harus memuat sekurang-kurangnya informasi:

- identitas Pengirim Asal;
- identitas Penerima;
- identitas Penyelenggara Penerima Akhir;
- jumlah Dana dan jenis mata uang yang ditransfer;
- tanggal Perintah Transfer Dana; dan
- informasi lain yang menurut peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Transfer Dana wajib dicantumkan dalam Perintah Transfer Dana<sup>39</sup>”.

<sup>36</sup>Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana

<sup>37</sup>Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana

<sup>38</sup>Lihat Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana

<sup>39</sup>Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana

Terkait dengan pembuktian tentunya sangat berkaitan dengan alat-alat bukti yang sah dalam hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini bukti transfer dana dari seseorang kepada pihak lain dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah dihadapan hukum, sebagaimana diungkapkan dalam Pasal 76 ayat

(1) UU Transfer Dana yang menyatakan bahwa :

“Informasi elektronik, dokumen elektronik, dan/atau hasil cetaknya dalam kegiatan Transfer Dana merupakan alat bukti hukum yang sah”<sup>40</sup>.

Apabila pembatasan transaksi tunai diberlakukan secara otomatis akan banyak transaksi melalui transfer dana. Implikasinya ialah transaksi melalui transfer dana mudah dikontrol oleh penegak hukum, sehingga jika terdapat transaksi yang mencurigakan yang patut diduga dari hasil/ditujukan untuk suatu tindak pidana, maka penegak hukum dapat mengambil bukti-bukti dari dokumen elektronik dari transfer dana tersebut untuk membuktikan tindak pidana korupsi yang terjadi. Tentunya hal ini akan sangat mempermudah dan membantu penegak hukum untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi maupun tindak pidana lain.

Hubungan keterkaitan antara transfer dana dengan pembatasan transaksi tunai ialah dalam rumusan pembatasan transaksi tunai nantinya akan penulis rumuskan tentang batas minimal nominal transfer dana dengan menggunakan uang tunai. Hal ini ditujukan untuk menekan/mendorong pihak nasabah maupun bukan nasabah suatu penyedia jasa keuangan untuk menggunakan transaksi pembayaran

<sup>40</sup>Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana

melalui pemindahbukuan/transfer. Sebab, dalam UU Transfer Dana belum terdapat batas minimal pemindahbukuan terhadap transaksi setoran tunai yang bukan nasabah, serta beberapa ketentuan lain yang berkaitan dengan uang tunai dan transfer dana.

Dengan adanya UU transfer Dana diharapkan pihak Bank Indonesia untuk membuat program pembayaran non tunai guna mendukung pembatasan transaksi tunai. Sebenarnya oleh beberapa perbankan nasional instrumen pembayaran berbasis non tunai ini sudah diwujudkan, seperti halnya kartu ATM, kartu kredit, kartu debit, dan lain sebagainya. Dengan demikian, perpindahan uang dari satu pihak ke pihak lain dapat dilakukan melalui kartu.

## **6. Peraturan Menteri dan Peraturan Direktur Jenderal Republik Indonesia yang Berhubungan Dengan Pembatasan Transaksi Tunai**

### **a. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut Permen Pedoman Pembayaran APBN) ini diatur mengenai pembayaran secara giral melalui penyedia jasa keuangan. Pemerintah nampaknya telah mengetahui benar bahwa pembayaran yang dilakukan secara giral dapat meningkatkan

efisiensi dan penghematan keuangan negara<sup>41</sup>. Oleh karena itu, penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan secara giral, hal tersebut tertuang dalam Pasal 2 ayat (4) Permen Pedoman Pembayaran APBN yang menyatakan bahwa :

“Dalam rangka pelaksanaan APBN, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) melaksanakan penerimaan dan pengeluaran Negara secara giral<sup>42</sup>”.

Pengertian penerimaan secara giral termaktub dalam pasal 1 ayat (3)

Permen Pedoman Pembayaran APBN yang menyatakan bahwa :

“Penerimaan negara secara giral adalah proses penerimaan negara dari sumber-sumber penerimaan ke dalam rekening kas umum negara yang dilakukan dengan memindahbukukan dana tersebut antar rekening bank<sup>43</sup>”.

Terhadap pengertian pengeluaran negara secara giral sendiri tercantum dalam Pasal 1 ayat (4) Permen Pedoman Pembayaran APBN yang menyatakan bahwa :

“Pengeluaran negara secara giral adalah proses pembiayaan suatu kegiatan dengan sumber dana dari APBN yang dilakukan dengan memindahbukukan dana tersebut antar rekening bank<sup>44</sup>”.

Hal diatas berarti segala sesuatu penerimaan dan pengeluaran negara dari sumber yang sah yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku harus melalui pemindahbukuan secara non tunai.

<sup>41</sup> Lihat dasar menimbang Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

<sup>42</sup> Pasal 2 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

<sup>43</sup> Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

<sup>44</sup> Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Tentunya pemindahbukuan ini melibatkan penyedia jasa keuangan sebagai pihak yang terlibat dalam pemindahbukuan antar rekening tersebut. Penerimaan dan pengeluaran negara secara non tunai/giral ini tentunya dapat memudahkan pegawai pemerintah yang berwenang melaksanakan Permen Pedoman Pembayaran APBN untuk mengontrol keluar maupun masuknya dana.

Dapat disimpulkan bahwa terhadap penerimaan maupun pengeluaran yang bersumber dari APBN negara sudah mengaturnya untuk dilaksanakan secara non tunai. Ketentuan dalam Permen Pedoman Pembayaran APBN ini merupakan salah satu bentuk transparansi dana pemerintah. Walaupun demikian, ketentuan pembatasan transaksi tunai masih diperlukan, sebab yang diatur tidak hanya penerimaan dan pengeluaran negara saja, tetapi terdapat ketentuan lain yang lebih spesifik untuk diatur secara non tunai.

**b. Perdirjen nomor Per-66/PB/2005 yang telah diubah dengan Perdirjen Nomor Per-11/PB/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor Per-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran Atas Beban APBN**

Dalam Peraturan Direktur Jenderal terdapat pula mekanisme pembayaran secara giral yang ditujukandalam rangka kelancaran pelaksanaan anggaran dan percepatan penyerapan anggaran Kementerian Negara/Lembaga, diatur beberapa pembatasan terhadap penyediaan uang yang disalurkan kepada Kementerian/Lembaga. Seperti yang telah diatur dalam Perdirjen nomor Per-66/PB/2005 yang telah diubah dengan Perdirjen Nomor Per-11/PB/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor Per-

66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran Atas Beban

APBN<sup>45</sup> (Selanjutnya disebut Perdirjen Pembayaran Atas Beban APBN).

Terkait dengan pembayaran secara giral ini dalam Permen Pedoman

Pembayaran APBN menyatakan sebagai berikut:

“Dalam pelaksanaan pembayaran atas beban APBN dilakukan melalui sistem Giralisasi yaitu melalui pemindahbukuan antarrekening bank dan bukan secara tunai<sup>46</sup>”

Terkait sebagaimana diungkapkan diatas tidak diejelaskan secara rinci

apa yang dimaksud dengan pelaksanaan pembayaran atas beban APBN.

Namun, hanya pengertian APBN saja yang dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1)

Perdirjen Pembayaran Atas Beban APBN yang berbunyi sebagai berikut :

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yang masa berlakunya dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember tahun berkenaan<sup>47</sup>”.

Ketentuan mengenai pembayaran secara giral berlaku juga bagi Pemerintah untuk pembayaran belanja pegawai, sehingga setiap pembayaran pegawai harus dilakukan pemindahbukuan/transfer yang ditujukan ke rekening masing-masing pegawai. Hal ini dapat juga mempermudah penelusuran harta

<sup>45</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai**, *Op Cit*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, tahun 2013, hal 57

<sup>46</sup>Departemen Keuangan, **Peraturan Menteri Keuangan Tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara**, Permenkeu No.134/PMK.06/2005, Sebagaimana dikutip dari Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai**, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, tahun 2013, hal 57

<sup>47</sup>Pasal 1 ayat (1) Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor Per-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran Atas Beban APBN

kekayaan pegawai tersebut karena tercatat dalam sistem keuangan. Hal sebagaimana diungkapkan diatas, tertuang dalam Naskah Akademis RUU Pembatasan Transaksi Tunai yang menyatakan bahwa :  
“Pembayaran belanja pegawai/Gaji dilaksanakan secara langsung(LS) kepada pegawai melalui rekening masing masing secara Giralberdasarkan Peraturan Direktur Jenderal (Perdirjen) Perbendaharaan Nomor Per-7/PB/2009 tentang Petunjuk Teknis Pengalihan Pengelolaan Adminsitration Belanja PNS Pusat kepada satker K/L”<sup>48</sup>.

Selain sebagaimana diungkapkan diatas, terdapat pula ketentuan mengenai batas maksimal pembayaran sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (12) Perdirjen Pembayaran APBN atas Beban yang berbunyi :

“Pembayaran yang dapat dilakukan oleh Bendahara Pengeluaran kepada satu rekanan tidak boleh melebihi Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah)kecuali untuk pembayaran honor”<sup>49</sup>.

Ketentuan sebagaimana diungkapkan dalam Perdirjen Pembayaran atas Beban tersebut serupa dengan hasil analisis dari Yunus Husein dalam Naskah Akademik RUU Pembatasan Transaksi Tunai yang menyatakan bahwa :

“Untuk pembatasan jumlahpembayaran dari Satuan Kerja diatur persyaratan bahwa pembayaranyang dilakukan oleh bendahara pengeluaran kepada satu rekanantidak boleh melebihi Rp.20.000.000 (dua puluh juta rupiah) kecualiuntuk pembayaran honor dan perjalanan dinas”<sup>50</sup>.

<sup>48</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013, hal 58-59

<sup>49</sup>Pasal 7 ayat (12) Perdirjen nomor Per-66/PB/2005 yang telah diubah dengan Perdirjen Nomor Per-11/PB/2011 tentang Perubahan atas Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor Per-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran Atas Beban APBN

<sup>50</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013, hal 58

“Pembayaran yang dilakukan oleh Bendahara Pengeluaran kepadasatu rekanan tersebut akan mengalami perubahan menjadi dapat melebihi Rp50.000.000 setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan cq Direktur Jenderal Perbendaharaan sesuai dengan draft revisi Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Tatacara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan APBN”<sup>51</sup>.

Salah satu hal yang perlu dicermati ialah ketentuan sebagaimana dimaksud diatas masuk kedalam rumusan pembatasan transaksi tunai. Namun, tidak sama persis seperti yang tertuang dalam Pasal tersebut. Rumusan transaksi dalam pembatasan transaksi tunai unturnya hampir mirip dengan Pasal 7 ayat (12) Perdirjen Pembayaran APBN atas Beban. Perbedaannya hanyalah pada objek, subjek dan nominal transaksi yang dapat dilakukan pembayaran secara tunai.

#### **b. Pengaturan Sanksi Yang Berkaitan Dengan Pembatasan Transaksi Tunai**

##### **Dalam Beberapa Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Pidanaan**

Dari beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembatasan transaksi tunai di atas telah dijelaskan perbuatan yang dilarang dalam melakukan transaksi tunai. Untuk mempermudah pengkajian dan analisis, penulis tidak hanya mengkaji perbuatan yang dilarang tetapi juga mengkaji mengenai sanksi akibat perbuatan yang dilarang tersebut dalam sub bab tersendiri. Dalam hal ini penulis akan mengungkapkan bentuk sanksi yang

<sup>51</sup>Ibid.

digunakan dalam aturan hukum yang berkaitan dengan transaksi tunai ditinjau dari perspektif teori tujuan pemidanaan.

**Tabel**  
**Perbandingan Sanksi**  
**Peraturan Perundang-Undangan Yang Berkaitan Dengan Pembatasan**  
**Transaksi Tunai**

No	Aturan Hukum	Pasal	Sanksi
1.	UU Pembawaan Uang Dari Satu Daerah Ke Daerah Lain	Pasal 6	Jika melanggar pasal 1 sampai dengan 3 dihukum dengan penjara maksimal 1 tahun dan uang yang melebihi batas dirampas untuk negara
2.	UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank	Pasal 5 ayat (1), (2), (3) dan (4).	Ayat (1) dan (2) : Hukuman denda sebesar-besarnya R. 1.000.000,- atau hukuman penjara, selama-lamanya 1 tahun. Ayat (3) : Dikategorikan sebagai kejahatan. Ayat (4) : Uang dapat ditetapkan menjadi milik negara.
3.	UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank	Pasal 6 ayat (1), (3) dan ayat (5).	Ayat (1) : Pihak yang tidak menyimpan uang di bank dihukum penjara 3 tahun. Ayat (3) :

			<p>Menerima uang dari suatu bank bertentangan dengan Pasal 4 dihukum 3 tahun.</p> <p>Ayat (5) :</p> <p>Kalau orang dihukum karena melakukan salah satu kejahatan tersebut dalam ayat 1 dan 4 pasal ini maka uang yang seharusnya disimpan dalam Bank menjadi kepunyaan Negara.</p>
4.	UU Tindak Pidana Pencucian Uang	Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2)	<p>Ayat (1) :</p> <p>Jika tidak memberitahukan uang tunai atau pembayaran lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa denda sebesar 10 % dari jumlah uang tunai yang dibawa dengan paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah)</p> <p>Ayat (2) :</p> <p>Jika telah memberitahukan tetapi jumlah uang tunai yang dibawa lebih besar dari jumlah yang diberitahukan dikenai sanksi administratif berupa denda sebesar 10 % dari jumlah uang tunai yang diibawa dengan paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah)</p>

<p>5.</p>	<p>UU Transfer Dana</p>	<p>Pasal 81, Pasal 82, Pasal 83.</p>	<p>Pasal 81 : Setiap orang yang secara melawan hukum mengambil atau memindahkan sebagian atau seluruh Dana milik orang lain melalui Perintah Transfer Dana palsu dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Pasal 82 : Penerima yang dengan sengaja menerima atau menampung, baik untuk diri sendiri maupun untuk orang lain, suatu Dana yang diketahui atau patut diduga berasal dari Perintah Transfer Dana yang dibuat secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Pasal 83 : Setiap orang yang secara melawan hukum mengubah, menghilangkan, atau menghapus sebagian atau seluruh informasi yang tercantum</p>
-----------	-------------------------	--	---



			dalam Perintah Transfer Dana dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
--	--	--	--

Apabila melihat ketentuan pidana pada UU Pembawaan uang bahwa seseorang yang melanggar Pasal 1 sampai dengan Pasal 3 dapat dikenakan ancaman hukuman penjara 1 tahun dan uang yang dibawa dapat dirampas oleh negara. Jika dikaitkan dengan pendapat dari Emanuel Kant yang berpendapat bahwa :

“Dasar hukum dari hukuman harus dicari pada kejahatan sendiri, sebab kejahatan itu menimbulkan penderitaan pada orang lain. Sedang hukuman itu merupakan tuntutan yang mutlak dari hukum dan kesusilaan<sup>52</sup>”.

Atas dasar pendapat dari Emanuel Kant yang merupakan penggagas teori tujuan pemidanaan retributive/mutlak tersebut bahwa hukuman 1 tahun penjara dan perampasan harta yang dibawa merupakan hal yang didasarkan pada kejahatan yang dilakukan oleh orang yang melanggar. Dengan kata lain, berat atau ringanya suatu hukuman digantungkan pada kejahatan yang menimbulkan kerugian tersebut. Dengan demikian, hukuman 1 tahun penjaradan perampasan uang yang dibawa pelaku pada saat itu dirasa cukup

<sup>52</sup>C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Op Cit*. Penerbit Sinar Grafika, Jakarta tahun 2007, hal 20.

untuk menghukum pelaku yang membawa uang lebih dari yang ditentukan pemerintah.

Ketentuan pidana dalam UU Pembawaan Uang tidak jauh berbeda dengan ketentuan pidana dalam UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank.

Perbedaan antara keduanya ialah pada UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank terdapat pidana denda sebesar-besarnya R. 1.000.000,-. Apabila terdapat pihak yang melanggar ketentuan dalam UU tersebut dapat dikategorikan sebagai kejahatan. Hal ini menandakan bahwa perbuatan yang dikategorikan sebagai kejahatan tersebut merupakan perbuatan serius yang dapat berdampak negatif.

Terdapat perbedaan antara kejahatan yang dipandang secara yuridis dan kejahatan yang dipandang secara sosiologis, Mustofa memandang bahwa :

“Secara yuridis kejahatan dapat didefinisikan sebagai suatu tindakan yang melanggar undang-undang atau ketentuan yang berlaku dan diakui secara legal. Secara kriminologi yang berbasis sosiologis kejahatan merupakan suatu pola tingkah laku yang merugikan masyarakat (dengan kata lain terdapat korban) dan suatu pola tingkah laku yang mendapatkan reaksi sosial dari masyarakat<sup>53</sup>”.

Apabila suatu perbuatan sudah dikategorikan sebagai kejahatan maka hal ini akan berdampak pada sanksi/hukuman yang diberikan oleh pelaku yang melanggar tersebut. Sebab, perbuatan dan sanksi merupakan hal yang

<sup>53</sup>Muhammad Mustafa, **Kriminologi**, Depok, FISIP UI PRESS, tahun 2007, hal 16.

berbanding lurus antara keduanya. Seperti halnya apa yang dikatakan oleh penganut teori retributive bahwa:

“Dasar keadilan dari hukum itu harus dalam perbuatan jahat itu sendiri, seseorang mendapat hukuman karena ia telah berbuat jahat. Jadi hukuman itu melulu untuk menghukum saja (mutlak) dan untuk membalas perbuatan itu (pembalasan)<sup>54</sup>”.

Maka orang yang jahat harus diberi sanksi yang setimpal atas perbuatan kejahatan yang dilakukannya. Sanksi lebih berat lagi diberikan oleh UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank yang memberikan sanksi 3 tahun penjara apabila uang dengan jumlah tertentu tidak disimpan kedalam bank yang telah ditunjuk pemerintah saat itu. Sementara itu UU Transfer Dana yang merupakan instrumen pendukung pembatasan transaksi tunai memberikan sanksi yang berbeda-beda sesuai dengan tingkat perbuatan yang dilakukannya. Sanksi penjara yang diberikan berkisar antara 2 s/d 5 tahun penjara (lihat Pasal 81, 82 dan 83 UU Transfer Dana).

Hal yang dapat dipetik dari segi sanksi pidana penjara dalam beberapa UU yang mempunyai relevansi dengan pembatasan transaksi tunai memberikan hukuman antara 1 tahun s/d 5 tahun penjara. Maka, dari sanksi-sanksi tersebut dapat diharapkan dapat menjadi acuan untuk menerapkan sanksi yang tepat dan akurat untuk diadopsi sebagai sanksi pidana penjara apabila terdapat pihak yang melanggar ketentuan pembatasan transaksi tunai.

Walaupun beberapa UU yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai diatas menerapkan pidana penjara, namun apabila dibandingkan dengan

<sup>54</sup>C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Op Cit*. Penerbit Sinar Grafika, Jakarta tahun 2007, hal 19

UU TPPU memang terdapat Pasal yang tetap menerapkan pidana penjara, tetapi ada pula yang hanya memberikan pidana denda dan sanksi administratif belaka.

Hal tersebut terdapat dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UU TPPU yang memberikan sanksi administratif berupa denda sebesar 10 % dari jumlah uang tunai yang dibawa dengan paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) apabila tidak memberitahukan atau telah memberitahukan tetapi jumlah uang yang dibawa lebih besar daripada jumlah uang yang telah diberitahukan (minimal Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)). Berdasarkan teori tujuan pemidanaan relatif yang para penganutnya berpandangan bahwa :

“Titik tekan teori ini pada aspek kemanfaatan yaitu untuk memperbaiki pelaku dan mencegah orang lain melakukan kejahatan, yang biasanya disebut sebagai teori/pandangan utilitarian prevention<sup>55</sup>”.

Dengan adanya sanksi administratif berupa pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) UU TPPU tersebut tentu diharapkan memberi kemanfaatan kepada pelaku maupun masyarakat luas agar memberikan tindakan pencegahan dan tindakan represif berupa efek jera terhadap pelaku. Hal ini selaras dengan pandangan penganut teori tujuan pemidanaan relatif yang menyatakan bahwa :

“Tujuan mencari ancaman hukuman ialah hendak menghindarkan masyarakat dari perbuatan yang jahat. Menghendaki adanya pencegahan yang ditujukan secara umum (pencegahan umum), dan ada pula yang menghendaki pencegahan ditujukan terhadap orang yang melakukan kejahatan sendiri (pencegahan khusus)<sup>56</sup>”.

<sup>55</sup>Jimly Assiddiqie, *Op Cit*, Angkasa, Bandung, 1996, hal 168.

<sup>56</sup>C.S.T. Kansil, dan Christine S.T. Kansil, *Op Cit*. Penerbit Sinar Grafika, Jakarta tahun 2007, hal 21 s/d 22.

Dengan demikian, adanya pidana penjara yang digabungkan dengan pidana denda seperti dalam UU TPPU dan perampasan harta kekayaan pelaku yang melanggar ketentuan dalam pembatasan transaksi tunai dapat digunakan sebagai alternatif untuk diterapkan sebagai sanksi dalam pembatasan transaksi tunai. Penelitian berdasarkan teori tujuan pemidanaan ini merupakan langkah awal dari penulis untuk memberikan kajian terhadap sanksi/hukuman yang tepat terhadap pelaku yang melanggar ketentuan dalam pembatasan transaksi tunai nantinya. Terhadap pengaturan rumusan formulasi sanksi akan penulis rumuskan dalam pembahasan berikutnya yang tetap akan mengacu pada kajian ini.

## **B. Urgensi atau Alasan Perlu Adanya Aturan Hukum Pembatasan Transaksi Tunai Secara Spesifik Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

Berdasarkan atas beberapa peraturan perundang-undangan yang telah ditinjau oleh penulis diatas dapat disimpulkan bahwa belum terdapatnya aturan hukum secara spesifik yang mengatur pembatasan transaksi tunai. Hanya beberapa Pasal saja yang mengatur mengenai larangan dan kewajiban menyimpan uangnya di bank dan melakukan pembayaran secara transfer atau pemindahbukuan melalui penyedia jasa keuangan. Atas dasar belum adanya aturan hukum secara spesifik mengenai pembatasan transaksi tunai ini, maka penulis akan mengungkapkan beberapa urgensi atau alasan perlu adanya aturan hukum mengenai pembatasan transaksi tunai, antara lain ialah sebagai berikut :

a. Membatasi Ruang Gerak Pelaku Tindak Pidana Korupsi Untuk Melakukan Suap dan Gratifikasi

Pembahasan sebelumnya dalam latar belakang sebenarnya sudah diungkapkan beberapa hal terkait dengan kekosongan hukum pembatasan transaksi tunai ini sehingga memberikan peluang yang besar bagi pihak tertentu untuk melakukan tindak pidana korupsi. Beberapa kasus korupsi besar bernilai milyaran rupiah terjadi seiring berkembang pesatnya modus operandi baru dengan menggunakan transaksi tunai. Tindak pidana korupsi dengan menggunakan uang tunai seringkali digunakan untuk melakukan suap dan gratifikasi kepada pejabat publik. Suap merupakan salah satu kualifikasi dari tindak pidana korupsi berdasarkan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Salah satunya ialah terdapat dalam Pasal 5 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa :

“(1) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) setiap orang yang:

- a. memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau
- b. memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu

yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukandalam jabatannya<sup>57</sup>.

Rumusan kasus suap tersebut telah terpenuhi dengan tertangkapnya Fuad Amin oleh KPK beberapa waktu lalu dengan menggunakan uang tunai, lengkapnya ialah sebagai berikut :

“Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi telah menghitung seluruh uang yang tersimpan dalam tiga koper yang disita dari rumah Ketua DPRD Bangkalan Fuad Amin. Dari ketiga koper tersebut, KPK menemukan uang sebanyak 4 milyar rupiah. Sehingga total uang tunai yang disita KPK terkait kasus suap ini mencapai 4 milyar 700 juta rupiah<sup>58</sup>”.

Lain halnya dengan kasus suap dalam Kementerian Transmigrasi dan Tenaga Kerja yang dilakukan dengan penyembunyian uang tersebut dalam kardus sebagai sarannya dan dilakukan dengan tujuan untuk menyuap pihak tertentu, antara lain ialah sebagai berikut :

“Kasus suap di Kementerian Transmigrasi dan Tenaga Kerja, uang suap senilai Rp. 1,5 milyar dimasukkan kedalam kardus durian untuk diserahkan kepada I Nyoman Suisna Nyoman Suisana dan Dadong Irbarelawan<sup>59</sup>”.

Mirisnya kasus suap dengan menggunakan uang tunai ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi jika kita bandingkan di negeri orang, seperti di Tiongkok baru-baru ini ditemukan uang ratusan milyar rupiah yang diduga

<sup>57</sup>Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi

<sup>58</sup>Jati Darma/Kemal Prasetyo, Berita Online Resmi :**KPK Sita Uang Tunai 4,7 Dari Suap FA**, Mhttp://www.indosiar.com/fokus/kpk-sita-uang-tunai-47-m-dari-suap-fa\_121702.html, diakses tanggal 4 Februari 2015.

<sup>59</sup>Refki Saputra, **Berantas Korupsi Tunai**, https://balaibaca.wordpress.com/2013/07/07/memberantas-korupsi-tunai/, diakses tanggal 4 februari 2015.

merupakan hasil dari suap. Hal ini seperti dilansir dalam *Jawa Pos National Network* yang menyatakan bahwa :

“Pemerintah Tiongkok gencar melakukan razia antikorupsi tahun 2014 lalu, hasilnya oleh tim antikorupsi melaporkan temuan uang tunai 200 juta yuan (sekitar Rp 394 miliar) yang ditengarai hasil suap”<sup>60</sup>.

Sedangkan jika kita melihat kasus gratifikasi dengan menggunakan uang tunai terjadi pada pertengahan tahun lalu yang melibatkan Dirlantas Polda Metro Jaya Kombes Pol Nurhadi Yuwono dan Dirlantas Polda Jatim Kombes Pol Rahmat Hidayat yang dimana anak buahnya tertangkap tangan dengan barang bukti uang tunai miliaran rupiah untuk kasus di Samsat Manyar Ditlantas Jatim, dan barang bukti Rp 350 juta di Ditlantas Polda Metro Jaya<sup>61</sup>.

Selain kasus gratifikasi tersebut terdapat pula kasus gratifikasi yang dilakukan Bupati Abdulah Vanath. Kasus tersebut bermula dari uang *feeprojek* bandara Kufarsenilai Rp. 3,5 Milyar, rinciannya uang tunai senilai Rp. 2,5 Milyar diterima oleh Bupati Abdullah Vanath dari pihak Ramly Faud yang merupakan mantan Kepala Perwakilan Pemkab SBT di Jakarta, sedangkan yang 1

<sup>60</sup> AP/BBC/hep/c15/ami, **Temukan Uang Suap Pecahan 100 Yuan Setinggi 200 Meter Berbobot 2 Ton**, Berita Online Resmi, <http://www.jpnn.com/read/2014/11/02/267489/Temukan-Uang-Suap-Pecahan-100-Yuan-Setinggi-200-Meter-Berbobot-2-Ton>, diakses tanggal 4 februari 2015.

<sup>61</sup> Taufik Rachman, **MAKI Desak KPK Ambil Alih Kasus Gratifikasi Dirlantas Polda Metro Jaya dan Jatim**, Berita Online Resmi <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/14/05/09/n5admu-maki-desak-kpk-ambil-alih-kasus-gratifikasi-dirlantas-polda-metro-jaya-dan-jatim>, diakses tanggal 4 Februari 2015

Milyarnya ditransfer oleh Herman sebagai kontraktor yang mengerjakan proyek

Bandara Kufar kepada rekening Ramly Faud di Bank Mandiri Makassar<sup>62</sup>.

Dari beberapa kasus yang penulis ungkapkan diatas menunjukkan modus operandi korupsi saat ini sudah beralih dari transaksi non tunai ke transaksi secara tunai. Dengan belum adanya aturan hukum tentang pembatasan transaksi tunai akan membuat peluang korupsi masih terbuka lebar. Oleh karena itu, perlu dilakukan penanganan serius dan kajian yang mendalam seputar pembentukan aturan hukum pembatasan transaksi tunai ini.

b. Pembatasan Transaksi Tunai Akan Mempermudah Mendeteksi dan Membuktikan Aliran Transaksi Keuangan Dengan Memaksimalkan Pendekatan “*Follow The Money*”

Kunci keberhasilan dari PPATK selama ini dalam menelusuri uang yaitu dengan menggunakan pendekatan “*follow the money*”. Pendekatan *in casu* hanya dapat dilakukan apabila penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain yang diberikan kewajiban sebagai pihak pelapor taat dalam melaporkan kewajibannya kepada PPATK. Permasalahannya ialah apabila uang dilakukan dengan menggunakan uang tunai yang secara otomatis tidak masuk dalam sistem keuangan penyedia jasa keuangan. Hal ini berdampak pada pendekatan “*follow the money*” akan sulit diterapkan.

<sup>62</sup>(Nama Penulis Tidak Tercantum), Berita Online Resmi, **Polisi Dinilai Hambat Kasus gratifikasi Vanath**, [http://www.siwalimaneews.com/post/polisi\\_dinilai\\_sengaja\\_hambat\\_kasus\\_gratifikasi\\_vanath](http://www.siwalimaneews.com/post/polisi_dinilai_sengaja_hambat_kasus_gratifikasi_vanath), diakses tanggal 4 Februari 2015.

Sementara itu, untuk dapat terdeteksinya pelaku tindak pidana korupsi melalui penyedia barang dan jasa. Maka, pelaku harus memanfaatkan uangnya terlebih dahulu agar tercatat dalam sistem dokumentasi penyedia barang dan jasa yang bersangkutan. Sebab, berdasarkan UU TPPU penyedia barang dan jasa juga sebagai pihak pelapor yang berkewajiban melaporkan transaksi bernilai nominal tertentu. Sebagai aturan pelaksana dalam UU TPPU, maka rumusan Pasal 2 Peraturan Kepala PPATK Nomor PER-12I

1.02.1/PPATKI/09/11 tentang Tata Cara Pelaporan Bagi Penyedia Barang dan/atau jasa lainnya (selanjutnya disebut Peraturan PPATK bagi Penyedia Barang dan Jasa), yang berbunyi :

- (1).“PBJ wajib menyampaikan laporan Transaksi yang dilakukan oleh Pengguna Jasa dengan mata uang rupiah dan/atau mata uang asing yang nilainya paling sedikit atau setara dengan Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) kepada PPATK”.
- (2) Laporan Transaksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Laporan Transaksi pembelian tunai baik secara langsung, dengan menggunakan uang tunai, cek atau giro maupun pen transferan atau pemindahbukuan; dan
  - b. Laporan Transaksi pembelian tunai bertahap Transaksinya paling sedikit atau Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)<sup>63</sup>;

Selain kewajiban pelaporan bagi penyedia barang dan jasa sebagaimana diungkapkan diatas, penyedia barang dan jasa berkewajiban pula melaporkan

<sup>63</sup>Pasal 2 Peraturan Kepala PPATK Nomor PER-12I 1.02.1/PPATKI/09/11 tentang Tata Cara Pelaporan Bagi Penyedia Barang dan/atau jasa lainnya.

transaksi mencurigakan apabila diminta PPATK<sup>64</sup>. Aturan sebagaimana diungkapkan diatas bukan dalam hal secara khusus untuk mencegah tindak pidana korupsi, tetapi lebih kepada menelusuri aset/harta transaksi seseorang guna mencegah tindak pidana pencucian uang. Sedangkan tujuan utama dari pengaturan pembatasan transaksi tunai dalam aturan hukum di Indonesia ialah untuk mencegah tindak pidana korupsi, dan kejahatan luar biasa lain. Apabila pembatasan transaksi tunai tidak diterapkan, maka instrumen pencegahan yang selama ini diutamakan untuk mengurangi tindak pidana korupsi dan kejahatan luar biasa lain sulit diimplementasikan. Misalnya, pengusaha A menyuap pejabat B sebesar Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dengan menggunakan transaksi tunai untuk mendapatkan izin usaha lingkungan, kemudian hasil dari uang suap yang diterima B dibelikan properti. Dengan demikian, walaupun penyedia barang dan jasa melaporkan pengguna jasa (*customer*) yang transaksinya setara dengan Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), aturan hukum pembatasan transaksi tunai masih diperlukan karena masih dapat terjadi.

Selain transaksi tunai yang menjadi kelemahan dari pendekatan *"follow the money"* yang sulit diterapkan, terdapat pula kelemahan lain yaitu hawala.

Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Huseindalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia yang menyampaikan bahwa :

<sup>64</sup>Lihat Pasal 3 Peraturan Kepala PPATK Nomor PER-121/1.02.1/PPATKI/09/11 tentang Tata Cara Pelaporan Bagi Penyedia Barang dan/atau jasa lainnya.

“Kelemahan pendekatan “anti money laundering” yaitu apabila transaksi tersebut dilakukan secara “*inconventional*”, seperti hawala<sup>65</sup>”

Hawala merupakan pembawaan yang dilakukan secara tunai dan dilakukan dengan atas bawa dengan menggunakan sarana perorangan sebagai perantara. Hawala ini tidak melibatkan sistem keuangan dalam suatu negara<sup>66</sup>, sehingga sulit terlacak. Menurut Maley yang mengungkapkan mekanisme sistem bekerjanya hawala dilakukan sebagai berikut :

“Seorang India di London akan mengirim uang poundsterling untuk rekannya di New Delhi. Untuk itu dia mengontak seorang hawaladar di London dan memberikan uang tersebut. Selanjutnya hawaladar di London mengontak hawaladar di New Delhi dan berkomunikasi menggunakan sejumlah kode agar tidak mudah terlacak. Kemudian hawaladar di New Delhi memberikan uang kepada rekan orang India tersebut dalam bentuk mata uang lokal<sup>67</sup>”.

Dengan demikian, penggunaan hawala sebagai sarana transaksi keuangan juga dapat berpotensi menimbulkan suatu kejahatan. Sebab, uang tidak memiliki nama tertentu dan dilakukan secara “*in natura*”<sup>68</sup>. Namun, penggunaan hawala ini tidak perlu dirisaukan sebab, sudah terdapat ketentuan hukum yang mengatur dalam Pasal 34 ayat (1) UU TPPU yang berbunyi :

<sup>65</sup>Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

<sup>66</sup>Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, Paku Utama, *Op Cit*, Indonesian Legal Rountable, Jakarta Selatan, 2013, hal

<sup>67</sup> Tom Maley, Modul Perkuliahan *The Strategic Environment for Defence*, Studi Pertahanan ITB Tahun Ajaran 2008/2009, sebagaimana dikutip dari Nurvita Indarini, **Sumber Uang Teroris: Dari Perusahaan Legal Hingga Tindak Kriminal**, <https://akupunmenulis.wordpress.com/2010/01/14/sumber-uang-teroris-dari-perusahaan-legal-hingga-tindak-kriminal>, diakses tanggal 6 februari 2015.

<sup>68</sup>Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), *Op Cit*, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

“Setiap orang yang membawa uang tunai dalam mata uang rupiah dan/atau mata uang asing, dan/atau instrumen pembayaran lain dalam bentuk cek, cek perjalanan, surat sanggup bayar, atau bilyet giro paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau yang nilainya setara dengan itu ke dalam atau ke luar daerah pabean Indonesia wajib memberitahukannya kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai<sup>69</sup>”.

Dengan ketentuan ini, maka seseorang yang membawa uang tunai dengan nominal Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) ke dalam atau keluar negeri dapat dijerat dengan Pasal 34 UU TPPU. Pengaturan yang ditujukan untuk menjerat pelaku yang menggunakan metode hawala ini sekiranya sudah dapat mengakomodasi untuk menunjang tindak pidana pencucian uang yang dilarikan ke luar negeri. Namun, yang perlu diperhatikan ialah perlu adanya aturan hukum tentang pembatasan jumlah penukaran mata uang asing dalam jumlah nominal tertentu. Hal ini sangat diperlukan sebab, dalam kejahatan yang dilakukan dengan metode hawala dilakukan melewati batas negara dan uang yang dibawa tersebut ditukar dengan mata uang lokal.

Selama ini belum terdapat pembatasan penukaran mata uang di Indonesia. Sehingga, mudah saja pelaku menyembunyikan uang hasil tindak pidana korupsi. Pengaturan pembatasan penukaran mata uang asing ini diperlukan dengan tujuan untuk mendeteksi aliran uang. Pengaturan pembatasan nilai mata uang asing ini juga akan menjadi salah satu rumusan pembatasan transaksi tunai. Rumusan pembatasan penukaran mata uang asing akan dibahas pada pembahasan selanjutnya.

<sup>69</sup>Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

c. Upaya Represif Oleh Penegak Hukum Perlu Diikuti Oleh Upaya Preventif

UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sudah cukup baik dalam memberikan tindakan represif terhadap koruptor. Walaupun masih ada kelemahan dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, namun rumusan Pasal dan ketentuan sanksi sudah cukup baik dalam menindak secara represif.

UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberikan tindakan represif berupa sanksi pidana maksimal 20 (dua puluh tahun) penjara, pidana denda maksimal Rp 1000.000.000,00 (satu milyar rupiah) dan pidana tambahan lainnya yang dirumuskan pada Pasal per Pasal sesuai dengan jenis tindak pidana korupsi yang dilakukannya.

Sedangkan berbanding terbalik dengan upaya preventif dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi tersebut. UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hanya memberikan peran serta masyarakat dalam upaya pencegahannya. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 41 ayat (1) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi :

“Masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi”<sup>70</sup>.

Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud diatas ialah untuk mencari, memperoleh, memberikan informasi maupun memberikan saran dan pendapat serta tindakan lain<sup>71</sup> sebagai upaya keterlibatan masyarakat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Namun, upaya

<sup>70</sup>Pasal 41 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

<sup>71</sup>Lihat Pasal 41 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

preventif dengan melibatkan masyarakat ini hemat penulis kurang cukup untuk digunakan sebagai sarana pencegahan. Oleh karena itu, perlu adanya upaya lain yang lebih optimal sebagaimana diungkapkan oleh Suharno dalam Seminar Upaya Pencegahan Korupsi dan Optimalisasi Penerimaan Negara yang menyatakan bahwa :

“Keberhasilan represif KPK dengan menangkap dan menghukum para koruptor belum diikuti dengan perbaikan sistem keuangan negara yang menjadi penyebab terjadinya korupsi, sehingga tidak heran satu persatu pejabat pemerintah jatuh menjadi korban korupsi karena peluang terjadinya korupsi belum ditutup<sup>72</sup>”.

Upaya KPK selama ini sebagai penegak hukum khusus menangani tindak pidana korupsi tidak dibarengi dengan upaya preventif yang memadai untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Sebab, tidak cukup hanya pemberantasan sebagai “*law enforcement*” saja yang diutamakan. Namun, menurut apa yang diungkapkan suharno perlu adanya sistem pengelolaan keuangan yang baik. Akar masalah terjadinya tindak pidana korupsi ialah adanya kesempatan atau peluang untuk menyalahgunakan uang negara untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya. Apabila peluang ini diminimalisir atau bahkan dihilangkan, maka bukan tidak mungkin tindak pidana korupsi dapat berkurang atau tidak terjadi lagi tindak pidana korupsi di Indonesia.

Dengan demikian, sudah saatnya terdapat reorientasi untuk lebih menekankan pada upaya pencegahan korupsi yang berguna sebagai

<sup>72</sup>Suharno, Kepala Kanwil Direktorat Jenderal Pajak Jawa Timur I – Surabaya, *National Non Cash Payment (NNCP), Upaya Pencegahan Korupsi dan Optimalisasi Penerimaan Negara, Disampaikan Dalam Acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia* – Makasar 30 Februari 2013.

penyeimbang upaya pemberantasan tindak pidana korupsi secara represif yang dilakukan penegak hukum saat ini<sup>73</sup>. Salah satu bentuk upaya pencegahan yang dapat dilakukan Indonesia melalui sistem keuangan yang baik ialah dengan membentuk dan merumuskan aturan hukum pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini juga disampaikan Suharno dalam Seminar Upaya Pencegahan Korupsi dan Optimalisasi Penerimaan Negara bahwa seandainya upaya represif KPK didampingi dengan upaya preventif aktif dengan memberlakukan sistem pembayaran non tunai yang berlaku secara nasional atau *National Non Cash Payment System*, maka korupsi diyakini akan dapat ditekan pada tingkat yang paling rendah dan dapat dicegah sejak awal<sup>74</sup>.

#### d. Peluang Terjadinya Tindak Pidana Korupsi Dapat Diminimalisir

Pencegahan untuk meminimalisir peluang/kesempatan terjadinya tindak pidana korupsi sudah menjadi hal yang patut untuk segera dirumuskan kedepan.

Hal senada juga diungkapkan oleh Todung Mulya Lubis dalam acara seminar

Transaksi Non Tunai dan Pemberantasan Korupsi yang menyatakan bahwa :

“Pemberantasan korupsi hanya akan berhasil jika peluang korupsi dihilangkan dan pemberantasan korupsi dapat dilakukan dengan menelusuri sumber asal dari peluang terjadinya tindak pidana korupsi dan menghilangkan peluang korupsi sesuai dengan sumbernya<sup>75</sup>”

<sup>73</sup>Ibid.

<sup>74</sup>Ibid.

<sup>75</sup>Todung Mulya Lubis (Direktur Eksekutif Indonesian Legal Roundtable), **Transaksi Non tunai dan Pemberantasan Korupsi, Disampaikan dalam acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**-Surabaya, 3 Desember 2012 dan Medan, 4 februari 2013.

Atas dasar apa yang diungkapkan oleh Todung Mulya Lubis diatas memberikan pemahaman bahwa tindak pidana korupsi yang terjadi selama ini disebabkan karena peluang/kesempatan untuk memperoleh uang negara secara melawan hukum dengan menyalahgunakan wewenangnya tersebut masih terbuka lebar.Salah satu akar dari masalah tindak pidana korupsi di Indonesia ialah transaksi tunai yang begitu masif dilakukan sebagai modus operandi korupsi. Hal untuk mereduksi atau bahkan menghilangkan transaksi tunai tersebut yaitu dengan melakukan pembentukan aturan hukum pembatasan transaksi tunai. Sebab, berdasarkan analisis pada pembahasan sebelumnya belum terdapat adanya aturan hukum secara khusus yang mengatur pembatasan transaksi tunai.

Langkah meminimalisir/menghilangkan peluang terjadinya tindak pidana korupsi merupakan hal yang niscaya dilakukan jika pembatasan transaksi tunai diberlakukan. Apabila Indonesia peka dan peduli terhadap adanya peluang dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi tentunya pembatasan transaksi tunai ini menjadi prioritas dalam program legislasi nasional kedepan.

#### e. Pembatasan Transaksi Tunai Sesuai Dengan Program Bank Indonesia Yaitu

*“Less Cash Society”*

Bank Indonesia selama ini berusaha untuk membuat program agar masyarakat Indonesia semaksimal mungkin untuk menggunakan program pembayaran non tunai sebagai alternatif pembayaran selain pembayaran secara

tunai. Menurut Suharno program pembayaran non tunai ini dimanifestasikan kedalam beberapa bentuk pembayaran antara lain ialah sebagai berikut :

1. Pembayar berbasis kartu (*card based instrument*), pembayaran ini dapat berbentuk Kartu Debet, Kartu Kredit dan Kartu ATM.
2. Pembayaran berbasis kertas (*paper based instrument*), pembayaran ini dapat berbentuk cek, giro, Nota Debet, Nota Kredit, Wesel Bank, Surat Bukti Penerimaan Transfer.
3. Pembayaran berbasis elektronik (*electronic based instrument*), pembayaran ini dapat berbentuk *Electronic Banking, Telegraphic Transfer*, dan lain-lain<sup>76</sup>.

Pembayaran non tunai yang digagas Bank Indonesia melalui program “*less cash society*” ini memberikan beberapa keuntungan antara lain ialah sebagai berikut :

1. Transaksi akan lebih efisien karena masyarakat tidak perlu repot membawa uang tunai untuk melakukan suatu transaksi<sup>77</sup>.

Masyarakat cukup membawa pembayaran berbasis kartu maupun pembayaran berbasis kertas, karena dengan pembayaran ini maka masyarakat tidak perlu membawa uang secara tunai yang terlalu banyak.

Pembayaran non tunai ini sebenarnya sudah tersedia dalam perdagangan di Indonesia dan sudah cukup banyak dilakukan oleh masyarakat perkotaan.

<sup>76</sup>Ibid.

<sup>77</sup>Sakina Rakhma Diah Setiawan, Berita Online Resmi, **Ini Tiga Keuntungan “Less Cash Society”**, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/12/16/1512136/ini.Tiga.Keuntungan.Less.Cash.Society>, diakses tanggal 25 Februari 2015.

Secara tidak langsung hal ini juga akan mengurangi resiko kejahatan yang terjadi di masyarakat. Misalnya pencopetan, perampokan dan kejahatan lain.

2. Transaksi non tunai relatif tidak berbiaya mahal<sup>78</sup>.

Biaya Bank Indonesia untuk mencetak uang selama ini ternyata menghabiskan uang yang cukup banyak. Bank Indonesia merilis hasil percetakan uang untuk mengganti uang yang tidak layak edar dengan uang yang baru menghabiskan biaya sekitar 3,5 triliun rupiah setiap tahunnya<sup>79</sup>.

Bahkan jumlah uang yang dicetak tumbuh hingga 13 % pada tahun 2013 yang lalu. Hal ini dikarenakan masih banyaknya masyarakat Indonesia yang menggunakan uang tunai<sup>80</sup>. Dengan demikian, jika transaksi dilakukan secara non tunai tentu saja akan sangat membantu Bank Indonesia yang berupaya mengembangkan program "*less cash society*" dan akan menghemat biaya percetakan uang.

3. Transaksi dengan menggunakan uang tunai mudah dilacak apabila terjadi tindak pidana<sup>81</sup>.

Terhadap transaksi yang mudah dilacak ini tidak perlu penulis jelaskan lagi sebab, dalam pembahasan sebelumnya telah dibahas secara

<sup>78</sup>Ibid.

<sup>79</sup>Destyananda Helen, Berita Online Resmi, **Duit Tak Layak Edar, Ini Nilai Dana Yang Digelontorkan BI Untuk Cetak Uang**, <http://m.bisnis.com/finansial/read/20150204/901/duit-tak-layak-edar-ini-nilai-dana-yang-digelontorkan-bi-untuk-cetak-uang>, diakses tanggal 25 Februari 2015.

<sup>80</sup>Novita Sari Simamora, Berita Online Resmi, **Biaya Cetak Uang 2 Triliun per Tahun**, <http://m.bisnis.com/market/read/20140611/93/235113/wow...Biaya-cetak-uang-rp2-triliun-per-tahun>, diakses tanggal 25 Februari 2015.

<sup>81</sup>Sakina Rakhma Diah Setiawan, Berita Online Resmi, **Op Cit**, <http://bisnis.kompas.com/read/2013/12/16/1512136/ini.Tiga.Keuntungan.Less.Cash.Society>, diakses tanggal 25 Februari 2015.

dalam mengenai pelacakan aliran dana melalui pendekatan “*follow the money*”.

Program pemerintahan yang terpilih beberapa waktu lalu sebenarnya juga ikut mendukung langkah Bank Indonesia dengan mengembangkan program “*less cash society*” yaitu dengan menyalurkan bantuan Kartu Indonesia Sehat dan Kartu Indonesia Pintar dan beberapa program non tunai yang dilakukan pemerintah daerah. Program “*less cash society*” telah diusulkan oleh Bank Indonesia sejak tahun 2006 yang lalu dengan membentuk beberapa program yang telah disebutkan diatas<sup>82</sup>.

Relevansi antara “*less cash society*” dan pembatasan transaksi tunai ialah bahwa pembatasan transaksi tunai sebagai upaya mendukung program Bank Indonesia “*less cash society*” tersebut. Terlebih lagi bahwa Bank Indonesia telah menyetujui dan berkomunikasi dengan PPAK guna mendorong pembatasan transaksi tunai ini untuk menjadi program legislasi nasional guna dibahas di legislatif untuk dijadikan sebagai Undang-Undang.

### **C. Kebijakan Hukum Pidana Formulasi Pengaturan Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Korupsi Berdasarkan Teori Kebijakan Hukum Pidana**

Pembentukan suatu sistem yang terintegrasi sangat diperlukan dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini. Sebab, jika dilakukan dengan hanya tindakan hukum saja tentunya tidak

<sup>82</sup>Website Resmi Universitas Sumatera Utara, **BI dan USU Jalin Kerjasama: Less Cash Society akan Dikembangkan di USU**, <http://usu.ac.id/id.article/838/bi-dan-usu-jalin-kerjasama-less-cash-society-akan-dikembangkan-di-usu>, diakses tanggal 26 Februari 2015

cukup untuk memberantas korupsi yang sistemik di Indonesia. Seperti yang diungkapkan oleh Jeremy Pope dalam bukunya Strategi Memberantas Korupsi “Elemen Sistem Integritas Nasional” menyatakan bahwa: “Program pembaharuan harus terfokus pada perbaikan “sistem” dan bukan semata-mata berkuat pada menyingkirkan pegawai yang korup. Dalam situasi korupsi yang sistemik, pegawai yang korup bukan satu-satunya “apel busuk” dan menyingkirkannya tidak akan membawa perbaikan apa-apa, pencegahan jelas dapat lebih efektif dan jauh lebih hemat dibandingkan dengan penyelidikan dan proses pengadilan<sup>83</sup>”.

Pendekatan hukum dengan menggunakan pendekatan sistem yang terintegrasi ini salah satunya dapat dilakukan dengan membentuk suatu aturan hukum tentang pembatasan transaksi tunai yang berguna untuk menghambat atau mereduksi peluang untuk melakukan tindak pidana korupsi. Dengan pendekatan inilah peluang korupsi dapat terhambat dan dikurangi karena cara atau tindakan guna menyalurkan tujuannya sudah dipersulit dengan pembatasan transaksi tunai<sup>84</sup>.

Formulasi pengaturan kebijakan hukum pidana pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi ini akan penulis rumuskan berdasarkan beberapa sudut pandang serta teori yang ada. Rumusan akan mengacu pada beberapa pendapat dari PPATK dan Naskah Akademis

<sup>83</sup> Jeremy Pope, Buku Panduan Transparency Internasional, **Strategi Memberantas Korupsi “Elemen Sistem Integritas Nasional”**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal 539

<sup>84</sup> Hasil Wawancara Dengan Pegawai PPATK, yang mengungkapkan bahwa: Kekosongan hukum mengenai pembatasan transaksi tunai yang terjadi selama ini sebenarnya sudah diungkapkan oleh Mantan Kepala PPATK era Yunus Husein yang lalu. Karena jabatan sebagai Kepala PPATK berakhir, kemudian dilanjutkan sosialisasi oleh Kepala PPATK yang baru yaitu Muhammad Yusuf agar pembatasan transaksi tunai ini menjadi perhatian serius guna didorong agar menjadi norma hukum.

Pembatasan Transaksi Tunai serta RUU Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal (selanjutnya disebut RUU Pembatasan Transaksi Tunai). Selain hal tersebut agar kajiannya lebih komprehensif maka, penelitian ini akan dilihat pula dari sudut pandang teori Hak Asasi Manusia, teori kebijakan hukum pidana dan teori tujuan pemidanaan yang telah diungkapkan pada pembahasan sebelumnya sebagai pisau analisis. Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sedangkan, bahan hukum yang digunakan ialah bahan hukum primer, dan sekunder yang akan dianalisis dengan menggunakan tehnik analisis *deskriptif-analitis* dan *analitis kualitatif* dengan penafsiran gramatikal. Oleh karena, itu berikut ini akan disajikan rancangan rumusan pengaturan pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia yang didapat dari RUU Pembatasan Transaksi Tunai, Naskah Akadmis Pembatasan Transaksi Tunai serta usulan PPAATK:

**a. Rancangan Formulasi Rumusan Batas Minimal Pembatasan Transaksi Tunai**

Batasan transaksi tunai merupakan hal yang urgen untuk dibahas dan dirumuskan dengan berbagai pertimbangan yang ada. Terhadap nilai nominal transaksi yang dibatasi sebelumnya memang terdapat perbedaan pendapat. Dalam berbagai diskusi dan pembahasan terdapat beberapa opsi antara lain jumlah nominal yang dibatasi Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dengan alasan telah ada ketentuan yang mewajibkan untuk melaporkan

transaksi di atas nominal tersebut. Opsi lain berjumlah Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dengan alasan telah ada ketentuan yaitu untuk melaporkan pembawaan uang antar daerah atau lintas negara di atas seratus juta rupiah. Sedangkan jika melihat opsi ketiga antara Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dengan alasan jumlah transaksi terbanyak dilakukan oleh masyarakat sekitar sepuluh juta rupiah. Namun, dari berbagai pembahasan, akhirnya tim berpendapat jumlah uang yang dibatasi maksimal Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah)<sup>85</sup>.

Bahkan ketentuan pembatasan ini juga akan diterapkan di pemerintah daerah DKI Jakarta dengan batas nominal tertentu. Pembatasan transaksi tunai dikhususkan untuk kegiatan transaksi bagi pegawai negeri di DKI Jakarta tersebut. Seperti yang telah diungkapkan oleh Gubernur DKI Jakarta yang menyatakan bahwa :

“Pemerintah DKI Jakarta akan membatasi transaksi tunai para pegawai satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) dan PNS DKI Jakarta yang akan dibatasi maksimal Rp.25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) per bulan. Hal ini digunakan untuk mencegah transaksi tunai yang dilakukan di kalangan pegawai<sup>86</sup>”.

Sedangkan, dalam usulan PPATK maupun Naskah Akademis Pembatasan Transaksi Tunai masih membatasi transaksi tunai antara Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) dan Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). Hemat penulis pembatasan transaksi tunai konsisten saja pada

<sup>85</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai**, *Op Cit*, tahun 2013, hal 26

<sup>86</sup>Kurniasih Miftakhul Jannah, **Ahok Batasi Jajan PS DKI Jakarta 25 Juta Per Bulan**, <http://economy.okezone.com/read/2014/11/26/320/1070926/ajok-batasi-jajan-pns-dki-jakarta-25-juta-per-bulan>. Diakses tanggal 29 April 2015.

Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) sebagai pembatasan dalam setiap rumusan pengaturannya. Alasan bahwa pembatasan transaksi tunai harus dibatasi dengan Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) yaitu *pertama*, nominal Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) dianggap terlalu besar untuk dijadikan minimal transaksi. *Kedua*, nominal Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) masih memberikan celah yang besar bagi pelaku untuk melakukan tindak pidana suap dan gratifikasi, sebab semakin besar nominal transaksi yang dibatasi, maka semakin besar pula peluang untuk melakukan tindak pidana korupsi. *Ketiga*, sudah terdapat kajian ilmiah dari tim pembatasan transaksi tunai yang diketuai Yunus Husein bahwa mereka sepakat dengan nominal Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah). *Keempat*, di berbagai negara yang sudah mengatur pembatasan transaksi tunai nominalnya banyak dibawah dari Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). *Kelima*, masyarakat Indonesia masih belum siap secara sepenuhnya untuk menjalankan transaksi non tunai dengan jumlah yang lebih kecil, sehingga nominal Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) sudah dianggap normal karena sudah banyak masyarakat bertansaksi sebesar nominal tersebut. *Keenam*, kesiapan infrastruktur dan sarana prasarana penunjang transaksi non tunai belum memadai di seluruh lapisan masyarakat karena letak geografis Indonesia.

#### **b. Kebijakan Formulasi Pengaturan Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

Rancangan formulasi rumusan akan dianalisis dengan mencari latar belakang/filosofi dari rumusan ketentuan tersebut yang akan didapat RUU

Pembatasan Transaksi Tunai, Naskah Akademis Pembatasan Transaksi Tunai, serta usulan dari PPATK maupun dari referensi lain (buku, seminar, dsb) yang mendukung. Hal ini ditujukan agar pembahasan lebih komprehensif dan dapat menjawab landasan yang terkandung dalam rumusan tersebut. Kebijakan formulasi ini termasuk kebijakan kriminal dengan sarana penal sebagaimana diungkapkan oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief, bahwa penentuan kebijakan kriminal harus meliputi :

“Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan dan dikenakan kepada si pelanggar”<sup>87</sup>.

Untuk memformulasikan ketentuan pembatasan transaksi tunai nantinya akan juga digunakan pendekatan secara komparatif yang akan membandingkan ketentuan pembatasan transaksi tunai antara negara satu dengan negara lain. Terhadap negara yang satu dengan negara yang lain mempunyai ketentuan yang berbeda-beda satu sama lain. Sehingga, studi komparatif yang akan dikaji tidak terfokus pada satu negara saja, tetapi akan dikaji di lebih dari satu negara/beberapa negara yang mengatur tentang pembatasan transaksi tunai, khususnya akan dibandingkan dengan sesama tiga negara berkembang dan satu negara maju yang mengatur pembatasan transaksinya di UU *anti-money laundering*. Sebab, hemat penulis dalam UU *anti-money laundering* mengatur tujuan yang sama yaitu dengan menggunakan pendekatan *follow the money* sesuai dengan rekomendasi dari FATF. Berikut ini tabel pembatasan transaksi

<sup>87</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana**, PT. Alumni, Bandung, Cetakan ke Tiga Tahun 2005, hal 160.

tunai yang di praktekkan di negara beberapa negara yang mengaturnya di UU *anti-money laundering* dan termasuk juga sebagai kejahatan *Transnasional Organize Crime*, antara lain ialah sebagai tersebut:

**Tabel**  
**Praktek**  
**Pembatasan Transaksi tunai**  
**di Beberapa Negara**

No	Negara	Latar Belakang dan Pengaturan	Batasan Transaksi	Keterangan
1	Meksiko	TPPU, narkoba dan TOC diatur dalam UU Narkoba dan TPPU	USD 7700/7800	Larangan pembelian real estate secara tunai melebihi atau sama dengan USD 7800 Larangan pembelian kendaraan, kapal, pesawat dan barang mewah melebihi atau sama dengan USD 7700
2	Meksiko	-	\$4,000	“Warga yang memiliki rekening bank hanya dapat menyeter tunai sebesar \$4,000 per bulan” <sup>88</sup> .
3	Nigeria	-	N 150,000	“Cek pihak ketiga dengan nilai diatas N 150,000 tidak dapat dicairkan secara tunai melainkan harus melalui kliring” <sup>89</sup> .
4	Belgia	TPPU, Narkoba, dan TOC diatur dalam UU	Euro 5000	- Pembayaran property melebihi atau sama dengan Euro 5000 harus melalui bank, kecuali jumlah yang

<sup>88</sup>Ibid.

<sup>89</sup> Nur Basuki Minarno, **Peluang dan Tantangan Transaksi Tunai Dalam Kaitannya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi**, Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Disampaikan dalam acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia, Surabaya, 3 Desember 2012

Narkotika dan  
TPPU

dibayar kurang dari atau sama dengan 10 % dari harga jual dan tidak lebih dari Euro 5000  
- “Perjanjian dan akta jual harus mencantumkan nomor rekening yang digunakan untuk pembayaran dalam transaksi *real property*<sup>90</sup>”.

Sumber : Subintoro, Tinjauan Pentingnya Pembatasan Transaksi Tunai<sup>91</sup>

Dengan mengacu pada praktek di beberapa negara di atas, maka rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai akan juga mencakup aturan yang telah dipraktekan tersebut. Formulasi rancangan rumusan pasal per pasal akan disajikan secara detail dibawah ini :

## 1. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Transaksi Tunai Dalam Satu

### Hari Kerja

Dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai memberikan batasan kepada setiap orang agar tidak melakukan transaksi secara tunai dalam nominal tertentu dalam satu hari kerja. Rumusan Pasal 3 ayat (1) RUU Pembatasan Transaksi Tunai menyatakan bahwa :

“Setiap Orang dilarang melakukan Transaksi dengan menggunakan Uang Kartal dalam jumlah Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau lebih, atau yang nilainya setara, yang dilakukan baik dalam satu kali Transaksi maupun beberapa kali Transaksi dalam 1 (satu) hari

<sup>90</sup>Ibid, hal 34.

<sup>91</sup>Subintoro, (Direktur Analisis PPATK), **Tinjauan Pentingnya Pembatasan Transaksi Tunai, Disampaikan dalam Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Samarinda 7 Maret 2013.

kerja yang dilakukan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>92</sup>.

Setiap orang yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) RUU Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal diatas ialah perorangan dan korporasi<sup>93</sup>.Ketentuan sebagaimana dimaksud diatas mengandung arti bahwa maksimal transaksi yang dilakukan secara tunai per hari kerja tidak boleh melebihi dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah). Disisi lain memberikan kandungan arti boleh melakukan transaksi melebihi dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), dengan syarat transaksi tersebut dilakukan melalui penyedia jasa keuangan, misal perbankan. Tentu tujuannya sama yaitu untuk meminimalisir penyalahgunaan transaksi secara tunai ini agar tidak dilakukan tindak pidana suap dan gratifikasi. Dalam artian lain bahwa boleh melakukan transaksi dibawah Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) dengan cara tunai. Namun, ketika transaksi tunai tersebut melebihi batas yang telah dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), maka harus menggunakan sarana non tunai.

Apabila ditafsirkan secara gramatikal secara lebih dalam bahwa transaksi yang demikian bertitik tekan pada batas minimal orang yang melakukan transaksi tidak boleh melebihi batas yang telah ditentukan, bukan pada obyek transaksi. Sehingga, walaupun banyak terdapat obyek transaksi tidak menjadi permasalahan, yang terpenting orang yang melakukan transaksi

<sup>92</sup>Pasal 3 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal

<sup>93</sup>Lihat Pasal 1 ayat (4) Rancangan Undang-Undang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal

tersebut tidak melebihi dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) apabila dengan menggunakan uang tunai/kartal. Obyek transaksi yang dimaksud penulis misalnya ialah pembelian kendaraan, property dan sebagainya.

Rancangan rumusan dalam Pasal 3 ayat (1) RUU Pembatasan Transaksi

Tunai ini berlaku terhadap setiap orang yang berarti larangan tersebut berlaku terhadap individu maupun badan hukum. Hemat penulis, rancangan rumusan pembatasan transaksi tunai dalam satu hari kerja inilah yang menjadi pencegahan utama untuk menghindari tindak pidana suap dan gratifikasi.

Sebab, dalam rancangan rumusan inilah terjadi pembatasan dan pengalihan transaksi dari transaksi tunai ke transaksi non tunai dalam batas nominal tertentu per satu hari kerja. Transaksi *a quo* berlaku bagi semua transaksi yang dilakukan secara tunai. Pembahasan lebih lanjut secara spesifik akan dibahas pada pembahasan selanjutnya.

Dengan demikian, ketentuan sebagaimana dimaksud diatas telah memberikan pemahaman bagi masyarakat untuk mencari alternatif pembayaran lain selain pembayaran secara tunai. Tentunya pembayaran yang selain dilakukan secara tunai dapat dilakukan dengan melakukan pembayaran yang berbasis kartu (kartu debit, kartu kredit dan dsb), berbasis kertas (bilyet giro, cek, dsb), serta berbasis elektronik (*e-money*, dsb).

## 2. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Transaksi Tunai Antara Subjek Orang/Badan Hukum Dengan Penyedia Jasa Keuangan dan Penyedia Barang dan/atau Jasa Lain

Rancangan formulasi rumusan ini lebih spesifik apabila dibandingkan dengan rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai per hari kerja. Rancangan formulasi rumusannya ialah sebagai berikut :

“Dalam hal Transaksi Setiap Orang dengan penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain dilakukan dalam jumlah Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau lebih, atau yang nilainya setara, yang dilakukan dalam satu kali Transaksi Keuangan Tunai dalam 1 (satu) hari kerja yang dilakukan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melalui mekanisme pembayaran secara nontunai<sup>94</sup>”.

Spesifikasi dari rancangan rumusan di atas apabila dibandingkan dengan rancangan rumusan yang pembatasan transaksi tunai per hari kerjalah terletak pada *pertama*, transaksi tersebut dilakukan antara individu maupun badan hukum dengan penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain. Sedangkan rumusan pembatasan transaksi tunai per hari hanya melarang transaksi tunai per hari kerja tidak boleh melebihi dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), terlepas dari pihak yang melakukan transaksi. *Kedua*, formulasi rancangan rumusan antara individu/badan hukum dengan penyedia jasa keuangan dan/atau penyedia barang dan jasa lebih diperjelas bahwa apabila transaksi tersebut melebihi dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) diharuskan/diwajibkan melakukan pembayaran secara non tunai, sedangkan

<sup>94</sup>Pasal 3 ayat (2) Rancangan Undang-Undang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal

rancangan rumusan yang pembatasan transaksi tunai per hari kerja tidak menyebutkan secara spesifik hal tersebut, walaupun secara terselubung mempunyai maksud agar transaksi tersebut dilakukan secara non tunai. Dengan demikian, rancangan rumusan pembatasan transaksi tunai per hari kerja lebih luas cakupannya dibandingkan dengan rancangan rumusan ini.

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam rumusan ini mendorong agar transaksi antara individu dengan penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan jasa lain harus dilakukan secara non tunai. Hal tersebut didasarkan karena banyak kasus tindak pidana korupsi yang menggunakan transaksi tunai dengan penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan jasa dalam jumlah besar, sehingga diperlukan pembatasan transaksi tunai guna mempermudah pelacakan aliran dana yang dilakukan oleh PPATK.

### **3. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Transaksi Tunai Yang Ditujukan Untuk Pembelian Barang-Barang Mewah Tertentu**

Dalam rancangan rumusan pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu ini akan diformulasikan terhadap transaksi yang dilakukan untuk digunakan sebagai pembelian barang-barang tertentu. Rancangan rumusannya ialah sebagai berikut :

“Setiap transaksi pembelian kendaraan bermotor, properti, permata, perhiasan, logam mulia, barang seni dan antik dengan harga jual jumlah paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau dengan mata uang asing yang nilainya setara yang dilakukan dalam

satu kali transaksi wajib dilakukan dengan menggunakan alat pembayaran non tunai<sup>95</sup>.

Dalam rumusan pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu diatas bahwa disebutkan secara limitatif barang-barang yang dibeli jika melebihi batas yang ditentukan harus menggunakan sarana pembayaran non tunai. Perlu dicermati ialah barang-barang *a quo* dengan harga jual paling sedikit atau yang nilainya setara dengan Rp.100.000.000,-(seratus juta rupiah) harus dilakukan dengan satu kali transaksi melalui pembayaran non tunai. Misalnya, si A membeli perhiasan dengan harga Rp.150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah), maka karena perhiasan yang dibeli melebihi batas yang ditentukan dalam rumusan diatas, pembayaran harus dilakukan secara non tunai. Lain halnya apabila si A membeli perhiasan dengan harga Rp.80.000.000,- (delapan puluh juta rupiah), maka karena tidak melebihi batas yang telah ditentukan, pembayaran dapat dilakukan dengan sarana tunai.

Dalam rancangan rumusan pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu juga dikatakan apabila dilakukan dalam satu kali transaksi wajib dilakukan menggunakan sarana non tunai. Hal ini berarti apabila dilakukan dalam beberapa kali atau digunakan dengan cara mencicil maka, transaksi tersebut dapat dilakukan secara tunai. Walaupun demikian, hal ini juga terkait dengan rumusan pertama bahwa transaksi tunai per hari kerja tidak boleh

<sup>95</sup> Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit*, tahun 2013, hal 87

melebihi Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), jika melebihi batas nominal tersebut harus menggunakan sarana non tunai.

Disisi lain hal ini akan menjadi kelemahan rumusan tersebut karena pelaku dapat menggunakan sarana tunai dalam beberapa kali transaksi. Hal ini juga selaras dengan yang diungkapkan oleh Muhammad Yusuf yang menyatakan bahwa :

“Indikator transaksi keuangan mencurigakan dapat dilihat dari transaksi yang dilakukan dalam jumlah relatif kecil namun dengan frekuensi yang tinggi (structuring)<sup>96</sup>”.

Dalam hal ini diharapkan apabila terdapat transaksi tunai yang mempunyai frekuensi tinggi penyedia barang dan jasa melaporkannya ke PPAK sebagai transaksi yang mencurigakan. Disisi lain bahwa pembelian barang-barang mewah tersebut juga dapat digunakan sebagai sarana tindak pidana pencucian uang. Pelaku membelikan hasil kejahatannya untuk keperluan pribadi dan bertujuan untuk menyamarkan asal usul hartanya agar terkesan sebagai harta yang bersih dengan pembelian barang-barang tersebut. Seperti dalam kasus Djoko Susilo yang menggunakan nama pihak lain untuk mencuci uang hasil tindak pidana korupsi, kasus singkatnya antara lain ialah sebagai berikut :

“Dipta sebagai istri ketiga Djoko Susilo namanya tercatat saat Djoko membeli tanah seluas 750 meter persegi di perumahan Golf Residence Semarang. Selain itu namanya juga tercatat saat

<sup>96</sup>Muhammad Yusuf, “Mengenai, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang, *Op Cii*, 2014, hal 417-418.

digunakan membeli tanah 1.180 meter persegi di jalan Jenderal Urip Sumoharjo 126, Jebres, Kota Surakarta Jawa Tengah<sup>97</sup>”.

Uang yang dicuci Djoko Susilo tidak hanya sebatas sebagaimana diungkapkan di atas, namun Djoko juga menggunakan pihak lain sebagai pihak membantu Djoko suslio untuk mencuci uangnya untuk digunakan keperluan pembelian barang-barang mewah, seperti kendaraan, tanah ratusan meter persegi. Oleh karena itu, ketika transaksi tersebut dialihkan ke transaksi non tunai, akan sangat membantu dalam hal pembuktian perputaran aliran dana karena tercatat dalam sistem keuangan, sehingga perputaran uang hasil tindak pidana korupsi untuk dilakukan pencucian uang akan segera dapat diketahui.

Tujuan utama dari rumusan pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu ini ialah untuk mengetahui aliran dana yang digunakan pelaku dalam pembelian barang-barang mewah tersebut. Sehingga, aliran dana ke penyedia barang dan jasa dapat diketahui sejak dini sebab, penyedia barang dan jasa sebagai pihak pelapor hanya akan melaporkan transaksi yang diatas Rp.500.000.000 (lima ratus juta rupiah) tersebut ke PPA TK.

Selain digunakan untuk tujuan penelusuran aliran dana guna mencegah tindak pidana pencucian uang, landasan filosofis dari dibentuknya rumusan pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu ini juga ditujukan untuk melakukan penelusuran aset terhadap seseorang guna mempermudah dan

<sup>97</sup>Nur Alifiyah, **Begini Cara Jenderal Djoko Cuci Uang**, <http://www.tempo.co/read/news/2013/04/24/063475445/Begini-Cara-Jenderal-Djoko-Cuci-Uang>, diakses tanggal 4 Mei 2015.

mengetahui harta yang sebenarnya dari seseorang tersebut. Seperti yang dikatakan Todung Mulya Lubis bahwa:

“Pembatasan transaksi tunai memudahkan penegak hukum dan PPAATK melakukan aset tracing<sup>98</sup>”

Walaupun Todung Mulya Lubis tidak menyebutkan secara spesifik ketentuan mana yang digunakan untuk menelusuri aset seseorang, tetapi hemat penulis ketentuan inilah salah satunya yang dapat digunakan untuk menelusuri aset harta kekayaan seseorang, khususnya penyelenggara negara. Sebab, terdapat ketentuan lain yang akan dirumuskan dalam rumusan berikutnya yang juga secara tidak langsung dapat bermanfaat untuk menelusuri aset seseorang.

Selain digunakan untuk menelusuri aset seseorang, rumusan ini juga dapat bermanfaat untuk memaksimalkan pajak. Sebab, selama ini akses data pajak belum mencukupi untuk mengetahui kebenaran data pajak yang diisi oleh wajib pajak. Hal ini diungkapkan oleh Suharno yang menyatakan bahwa :

“Prinsip filosofi pajak yang *self assesment* itu belum dilengkapi akses data yang cukup kepada fiskus. Persoalannya adalah bagaimana dapat mengawasi wajib pajak dengan maksimal apabila fiskus tidak punya akses data sebagai bahan untuk mengecek apakah deklarasi penghasilan dari wajib pajak benar atau tidak<sup>99</sup>”.

<sup>98</sup> Todung Mulya Lubis, (Direktur Eksekutif Indonesian Legal Roundtable) **Transaksi Non Tunai dan Pemberantasan Korupsi, Disampaikan dalam acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia** – Surabaya, 3 Desember 2012 dan Medan, 4 Februari 2013.

<sup>99</sup> Suharno, Kepala Kanwil Direktorat Jenderal Pajak Jawa Timur I – Surabaya, *National Non Cash Payment (NNCP), Upaya Pencegahan Korupsi dan Optimalisasi Penerimaan Negara, Disampaikan Dalam Acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia* – Makasar 30 Februari 2013.

Maka, dengan adanya ketentuan tentang pembatasan transaksi tunai akan berguna untuk transparansi dan akuntabilitas data dari wajib pajak. Sebab, wajib pajak tidak dapat memanipulasi data karena harta kekayaan wajib pajak tercatat dalam sistem keuangan.

Apabila dibandingkan dengan negara lain seperti pada negara Meksiko yang sedang merumuskan ketentuan pembatasan transaksi tunai pada intinya sebagai berikut :

“Saat ini, Pemerintah Meksiko tengah merancang peraturan yang akan melarang pembelian real estate secara tunai dan melarang pembelian dengan nilai lebih dari MXN 100.000 (USD 7.800) secara tunai untuk kendaraan, kapal, kapal terbang dan barang-barang mewah. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dapat dikenakan sanksi pidana 15 tahun penjara<sup>100</sup>.

Berdasarkan hal ini, diketahui bahwa kebijakan anti pencucian uang yang diusulkan akan melarang pembelian *real estate* atau properti tidak bergerak secara tunai. Pembelian secara tunai mencakup setiap pembelian yang dilakukan dengan uang tunai itu sendiri, baik dalam peso Meksiko atau matauang asing, serta dalam logam mulia<sup>101</sup>. Berdasarkan hal ini dapat diketahui bahwa rancangan formulasi pembatasan transaksi tunai di Meksiko tersebut untuk memberantas tindak pidana pencucian uang. Namun, walaupun ditujukan untuk tindak pidana pencucian uang, bukan berarti tidak memberikan efek bagi pemberantasan tindak pidana korupsi, karena aset koruptor dapat

<sup>100</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013,

hal 69

<sup>101</sup>Ibid.

terlihat dan terlacak dalam sistem keuangan. Maka, ketentuan ini juga akan mempermudah dalam penelusuri aset guna menyita maupun merampas aset koruptor tersebut.

Rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu dalam Naskah Akademis Pembatasan Transaksi Tunai jika dicermati ternyata hampir sama dengan ketentuan yang terdapat di rancangan yang akan diatur pada negara Meksiko diatas. Perbedaan antara keduanya ialah obyek transaksi yang yang dilarang dibeli secara tunai dalam nominal tertentu, apabila dalam rancangan formulasi pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu ini melarang transaksi pembelian kendaraan bermotor, properti, permata, perhiasan, logam mulia, barang seni dan antik, tetapi dalam rancangan ketentuan yang terdapat di Meksiko obyek transaksinya lebih luas karena mencakup barang-barang mewah yang tidak disebutkan secara limitatif.

Ketentuan pembatasan transaksi tunai yang akan diatur di negara Meksiko memberikan hukuman yang sangat berat bagi pelaku yang melanggarnya. Hal ini dapat dilihat dari sanksi yang diberikan mencapai 15 (lima belas) tahun penjara. Ketentuan hukuman ini hemat penulis sangat berani dan apabila diterapkan dapat memberikan efek jera bagi pelaku, khususnya bagi pelaku yang menggunakan uang tunai sebagai sarana kejahatan luar biasa. Tentunya ketentuan sanksi di negara Meksiko ini dapat diadopsi oleh negara-negara yang ingin mengatur pembatasan transaksi tunai, termasuk negara Indonesia. Apabila Indonesia serius dan berkomitmen untuk

memberantas tindak pidana korupsi dan kejahatan luar biasa lain tentunya hukuman yang maksimal bagi pelaku sangat dibutuhkan.

Rancangan formulasi rumusan selanjutnya terkait dengan pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu ini ialah sebagai berikut :

“Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal pembayaran kendaraan bermotor, properti, permata, perhiasan, logam mulia, barang seni dan antik tidak lebih dari 10% dari harga jual dan paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau dengan mata uang asing yang nilainya setara<sup>102</sup>,”

Maksud dari ketentuan sebagaimana diungkapkan diatas ialah bahwa pembayaran secara tunai boleh dilakukan dengan syarat tidak lebih dari 10% dari harga jual dan paling banyak Rp100.000.000,00(seratus juta rupiah), misalnya A membeli rumah seharga 1 milyar rupiah, apabila dihitung 10% dari harga jual (1 milyar rupiah) ialah Rp100.000.000,00(seratus juta rupiah), maka pembayaran secara tunai boleh dilakukan, sehingga kekurangan pembayaran senilai Rp. 900.000.000 (sembilan ratus juta) tersebut tetap dilakukan secara non tunai. Namun, apabila A membeli rumah dengan harga 2 milyar rupiah, apabila dihitung 10% dari harga jual (2 milyar rupiah) ialah Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), maka pembayaran harus dilakukan secara non tunai karena melebihi batas yang telah ditentukan.

Rancangan formulasi sebagaimana diungkapkan diatas merupakan kelanjutan dan merupakan penjelasan dari rancangan rumusan pembatasan

<sup>102</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013, hal 88.

transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu sebelumnya. Ketentuan yang

sama juga terdapat di negara Belgia, yang mengatur sebagai berikut :

“Pembayaran dalam transaksi *real property* harus melalui transfer bank atau cek, kecuali jika jumlah yang dibayar tidak melebihi 10 persen dari harga jual dan jumlah yang dibayar tersebut tidak lebih dari EUR 5.000. Perjanjian dan akta jual harus mencantumkan nomor rekening yang digunakan untuk pembayaran”<sup>103</sup>.

Perbedaan antara keduanya ialah apabila dalam lanjutan rumusan pembatasan transaksi tunai terhadap barang-barang tertentu ini tidak diharuskan dalam perjanjian dan akta jual harus mencantumkan nomor rekening yang digunakan untuk pembayaran, sedangkan dalam ketentuan yang ada di negara Belgia diwajibkan dalam perjanjian dan akta jual harus mencantumkan nomor rekening yang digunakan untuk pembayaran. Ada baiknya ketika pencantuman nomor rekening dalam perjanjian dan akta jual di negara Belgia tersebut juga diadopsi oleh Indonesia. Sebab, penting kiranya sebagai bukti dan transparansi uang yang telah ditransfer. Pembahasan terkait dengan hal ini masuk kedalam mekanisme pengawasan pembatasan transaksi tunai yang akan penulis bahas pada sub bab selanjutnya.

#### **4. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Transaksi Tunai Dalam Penukaran Mata Uang Asing**

Rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai dalam penukaran mata uang asing ini akan mengatur hal yang berkaitan dengan

<sup>103</sup> Kerajaan Belgia, Pasal 20, Undang-Undang mengenai Pencegahan Penggunaan Sistem Keuangan untuk Tujuan Pencucian Uang dan Pendanaan Teroris, Undang-Undang tanggal 11 Januari 1993, sebagaimana dikutip dari Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Transaksi Tunai**, *Op Cit*, tahun 2013, hal 72.

penukaran mata uang yang dalam Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum mengategorikan penukaran mata uang ini menjadi salah satu contoh transaksi yang tidak wajar. Oleh karena itu, dalam rancangan rumusan pembatasan penukaran mata uang asing ini dirumuskan sebagai berikut :

“Setiap transaksi penukaran mata uang dengan jumlah paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau dengan mata uang asing yang nilainya setara yang dilakukan dalam satu kali transaksi wajib dilakukan secara pemindahbukuan<sup>104</sup>”.

Walaupun pedagang valuta asing sudah ditetapkan sebagai pihak pelapor, tetapi masih perlu untuk dilakukan pemindahbukuan antara pihak pedagang valuta asing dengan pihak yang menukar. Hal ini disebabkan karena *pertama*, PPATK akan lebih mudah mendeteksi profil nasabah dan berdasarkan perpindahan aliran dana dari satu rekening ke rekening lain, sehingga akan dengan mudah perpindahan dana oleh pihak yang bersangkutan dapat terdeteksi. *Kedua*, transparansi identitas penukar karena tercatat dalam sistem keuangan, sehingga hal ini juga dapat berguna sebagai bentuk pengawasan pembatasan transaksi tunai.

Pengalihan transaksi tunai ke transaksi non tunai melalui pemindahbukuan bukan tanpa alasan. Sebab, mempunyai alasan yang logis berdasarkan pada Pedoman *a quo* yang menyatakan bahwa :

<sup>104</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit*, tahun 2013, hal 88.

“Transaksi, aktivitas dan perilaku yang tidak wajar (red flag) dengan mata uang asing ialah dengan pembelian dan pembayaran atas mata uang asing dalam jumlah yang besar dengan menggunakan *cash settlement* walaupun nasabah memiliki rekening di bank”.

Oleh sebab itu, pembelian mata uang asing dalam jumlah minimal atau setara dengan Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dilakukan dengan cara pengalihan transaksi pemindahbukuan melalui transfer. Dengan tujuan, PPATK dapat mengetahui identitas setiap penukaran mata uang asing yang dianggap mencurigakan. Dengan kata lain, setiap penukaran mata uang yang nilainya dibawah Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dapat dilakukan secara tunai.

Menurut Muhammad Yusuf dalam bukunya “Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang”, bahwa kategori transaksi keuangan yang mencurigakan seperti yang telah diungkapkan sebelumnya beliau berpendapat :

“Indikator transaksi keuangan mencurigakan dapat dilihat dari transaksi yang dilakukan dalam jumlah relatif kecil namun dengan frekuensi yang tinggi (structuring)<sup>105</sup>”.

Misalnya, si Fulan ingin menukarkan mata uang rupiah sebesar Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), tetapi untuk menghindari pemindahbukuan Fulan tidak langsung menukarkan uangnya yang senilai Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Namun, memecah-mecahnya katakanlah sebesar Rp50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dengan dua kali

<sup>105</sup> Muhammad Yusuf, “Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang, *Op Cit*, 2014, hal 417-418.

transaksi. Dalam hal ini dapat saja dilakukan sebab, dalam rumusan tersebut wajib dilakukan pemindahbukuan apabila dilakukan dalam satu kali transaksi. Ketika dua kali transaksi dilakukan, dan berlainan hari maka pelaku tidak perlu melakukan pemindahbukuan. Maka, dengan demikian penghindaran transaksi dapat dilakukan dan masih mempunyai potensi untuk menyalahgunakan sebagai sarana tindak pidana suap dan gratifikasi.

Dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a poin 10 UU TPPU sudah memberikan kewajiban bagi pedagang valuta asing jika terjadi transaksi yang mencurigakan untuk dilaporkan ke PPATK. PPATK harus memberikan pedoman kepada pihak pelapor, apabila terdapat transaksi yang demikian pihak pelapor segera dapat mengetahui transaksi yang bagaimana yang harus dilaporkan. Dengan demikian, pedagang valuta asing harus cermat dan segera melaporkan ke PPATK apabila terdapat transaksi yang mencurigakan sebagaimana diungkapkan oleh Muhammad Yusuf berupa transaksi yang relatif kecil dengan frekuensi yang tinggi untuk ditukarkan ke mata uang asing.

Selain didasari dari Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum tersebut. Landasan berfikir rancangan rumusan pembatasan transaksi tunai dalam penukaran mata uang asing ini juga didasari dari banyaknya mata uang asing/valuta asing yang sering digunakan sebagai modus operandi untuk melakukan tindak pidana suap. Dilakukannya tindak pidana suap berpotensi akan lebih mudah dilakukan karena pembawaan uang dengan mata uang asing

tidak terlalu banyak seperti halnya membawa uang rupiah. Dapat dibayangkan dengan ilustrasi sebagai berikut :

“Dapat diambil contoh mata uang di negara Singapura terdapat pecahan SGD 10.000 (sepuluh ribu dollar singapura). Apabila satu dollar Singapura ditukar dengan rupiah dan dihargai dengan Rp 9000.- (sembilan ribu rupiah), maka misalnya si Fulan membawa 10 (sepuluh) lembar pecahan SGD 10.000 (sepuluh ribu dollar singapura) dan ditukar dengan mata uang rupiah, maka total uang yang di bawa si Fulan mencapai Rp.900.000.000.- (sembilan ratus juta rupiah)”

Dengan ilustrasi sebagaimana penulis ungkapkan diatas dapat diketahui bahwa hanya dengan membawa 10 (sepuluh) lembar uang pecahan SGD 10.000 (sepuluh ribu dollar singapura), kita dapat membawa uang Rp.900.000.000.- (sembilan ratus juta rupiah). Hal ini dapat memberikan peluang yang sangat besar terhadap pelaku untuk menyalahgunakan kesempatan yang terbuka ini guna melakukan tindak pidana suap karena memudahkan pelaku untuk melakukan tindak kejahatan tersebut. Dengan alasan, tidak perlu membawa uang tunai berkoper-koper untuk menyuap penyelenggara negara, namun cukup dengan uang 10 (lembar) pelaku dapat menyuap penyelenggara negara dengan mudah.

Parahnya uang sebesar pecahan SGD 10.000 (sepuluh ribu dollar Singapura) tersebut hanya diedarkan di Indonesia, tetapi tidak diedarkan di negara yang mengeluarkan uang tersebut yaitu Singapura<sup>106</sup>. Atas dasar ini dan

<sup>106</sup>Budi Raharjo dan Ichsan Emerald Alamsyah, Berita Online Resmi, **Sering Dipakai Untuk Suap, PPAK Minta Uang Ini Ditarik Dari Peredaran**, <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/14/10/28/ne5b3q-sering-dipakai-untuk-suap-ppak-minta-uang-ini-ditarik-dariperedaran>, diakses tanggal 26 Maret 2015.

desakan dari PPATK pemerintah Singapura melalui Deputy Managing Director Monetary Authority of Singapore (MAS) Ong Chong Tee telah menyatakan bahwa tidak akan lagi mencetak pecahan bilyet uang SGD 10.000 (sepuluh ribu dollar Singapura) mulai 1 Oktober 2014. Namun, usaha Singapura untuk tidak lagi memproduksi uang tersebut dianggap tidak membuahkan hasil sebab, peredaran mata uang Singapura dengan pecahan *a quo* di Indonesia masih tidak dapat terdeteksi<sup>107</sup>. Apabila mata uang Singapura dengan pecahan *a quo* masih banyak beredar di Indonesia tentunya ini akan menimbulkan spekulasi bahwa uang tersebut masih dapat disalahgunakan sebagai sarana melakukan tindak pidana suap.

Salah satu cara yang dapat dilakukan selain tidak memproduksi mata uang Singapura dengan pecahan *a quo*, yaitu dengan cara sebagai berikut :

“Hal yang pertama, dapat dilakukan yaitu menarik uang pecahan SGD 10.000 (sepuluh ribu dollar Singapura) dari peredarannya di Indonesia, atau dengan cara yang kedua yaitu mempersingkat masa berlaku dari uang tersebut<sup>108</sup>”.

Dengan argumentasi bahwa apabila uang tersebut dipersingkat masa berlakunya, misalnya masa berlaku uang pecahan SGD 10.000 (sepuluh ribu dollar Singapura) dipersingkat dan akan berakhir pada 31 Desember 2015. Secara otomatis pihak yang mempunyai uang tersebut agar tidak mengalami kerugian karena masa berlakunya akan habis, maka akan menukarkan mata

<sup>107</sup>Karim Siregar dan Ramidi, Berita Online Resmi, **Jadi Sarana TPPU dan Korupsi, PPATK Minta Nominal SGD 10.000 Ditarik Dari Peredaran**, <http://www.gresnews.com/berita/hukum/23057-jadi-sarana-tppu-dan-korupsi-ppatk-minta-nominal-sgd-10-000-ditarik-dari-peredaran/>, diakses tanggal 27 Maret 2015.

<sup>108</sup>Ibid.

uang tersebut kedalam mata uang lain. Dengan demikian, peredaran uang tersebut akan dapat ditarik secara otomatis.

Sebenarnya tidak hanya uang dollar Singapura yang perlu ditarik peredarannya. Namun, mata uang asing dengan nilai pecahan yang tinggi perlu ditarik peredarannya di Indonesia. Hal ini ditujukan guna meminimalisir penyalahgunaan terhadap mata uang dengan pecahan besar tersebut. Sehingga, untuk memperketat penggunaan mata uang asing tersebut, penulis menawarkan sebuah rancangan formulasi rumusan, antara lain ialah sebagai berikut :

“Setiap mata uang rupiah yang akan ditukarkan dengan mata uang asing yang nilai pecahannya berjumlah/lebih dari Rp.10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) wajib ditolak oleh pedagang valuta asing.”

Hal ini berbeda dengan rancangan yang sebelumnya yang bertitik berat pada jumlah transaksinya yang mencapai Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah) harus dilakukan transfer dana. Namun, rancangan yang ini lebih menitikberatkan untuk melarang pecahan nominal dari mata uang asing yang lebih dari Rp.10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) wajib ditolak oleh pedagang valuta asing. Sehingga, pedagang valuta asing tidak dapat menjual uang pecahan yang melebihi atau setara dengan Rp.10.000.000,- (sepuluh juta rupiah). Dengan demikian, diharapkan dengan pecahan mata uang asing yang nilainya besar tidak lagi digunakan sebagai sarana tindak pidana suap.

Untuk mendirikan usaha penukaran valuta asing di Indonesia dulu tidak memerlukan izin dari Bank Indonesia Namun, setelah dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia (PBI) nomor 16/15/PBI/2014 tentang Kegiatan Usaha

Penukaran Valuta Asing Bukan Bank harus diperlukan izin bagi setiap kegiatan usaha penukaran valuta asing kepada Bank Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 PBI tentang KUPVA. Adanya ketentuan izin kegiatan penukaran valuta asing bukan bank ini akan terdaftar. Sehingga, salah satunya akan membawa dampak bagi pelacakan aliran dana, sebab pedagang valuta asing sudah ditetapkan juga sebagai pihak pelapor dalam UU TPPU.

Praktik suap menyuap dengan menggunakan mata uang asing ini telah sering terjadi di Indonesia. Dapat diambil salah satu contoh kasus Gulat Medali Emas Manurung, didakwa memberi uang suap senilai US\$ 166.100 atau setara 2 milyar kepada Gubernur Riau Annas Maamun periode 2014-2019. Suap diberikan untuk memuluskan proses perizinan alih fungsi hutan di Riau. Gulat ditemani Edison Marudut menukarkan uang sejumlah US\$ 166.100 dengan mata uang dolar Singapura sejumlah Sin\$ 156 ribu dan mata uang rupiah sejumlah Rp 500 juta di *money changer* PT Ayu Masagung di Kwitang Jakarta Pusat. Setelah menukarkan uang, Gulat diantar sopir Badan Penghubung Provinsi Riau di Jakarta, Lili Sanusi, menuju rumah Annas di perumahan Citra Gran Blok RC 3 Nomor 2 Cibubur untuk menyerahkan uang. Di rumah Annas, Gulat yang membawa tas ransel warna hitam merek Bodypack berisi uang dolar Singapura diajak Annas menuju ruang tengah di lantai dua. Gulat menyerahkan tas ransel kepada Annas dan disimpan di dalam kamar. Annas keluar dari kamar

dan menyerahkan sebagian dari uang Rp 60 juta kepada Gulat. Tidak lama kemudian, petugas KPK datang menangkap keduanya<sup>109</sup>.

Dari kronologis singkat kasus Annas Maamun diatas dapat diketahui bahwa mata uang Singapura menjadi masalah terbesar tindak pidana suap di Indonesia. Oleh karena itu, alternatif untuk meminimalisir tindak pidana suap ini yaitu dengan menarik dari peredaran dan mempersingkat masa berlaku mata uang asing bernilai pecahan tinggi serta aturan hukum pembatasan penukaran mata uang asing menjadi sangat mendesak untuk segera diterapkan.

## 5. Rancangan Formulasi Rumusan Pembatasan Setoran Tunai dan Penarikan Tunai

Rancangan formulasi rumusan ini akan merumuskan tentang transaksi setoran tunai atau penarikan tunai melalui penyelenggara transfer dana, rumusannya antara lain ialah sebagai berikut :

“Setiap transaksi setoran tunai atau penarikan tunai melalui penyelenggara transfer dana dengan jumlah paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau dengan mata uang asing yang nilainya setara yang dilakukan dalam satu kalitransaksi wajib dilakukan secara pemindahbukuan<sup>110</sup>”.

Dari rumusan sebagaimana diungkapkan diatas terdapat beberapa hal yang perlu dicermati tentang apa yang dimaksud dengan penyelenggara transfer

<sup>109</sup>Gilang Fauzi (CNN Indonesia), **KPK Beber Kronologi Suap Alih Fungsi Hutan di** <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20141215132028-12-18203/kpk-beber-kronologi-suap-alih-fungsi-hutan-di-riau/>, diakses tanggal 27 Maret 2015.

<sup>110</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013, hal 88.

dana, setoran tunai dan penarikan tunai. Penyelenggara transfer dana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UU Transfer dana yang menyatakan sebagai berikut :

“Penyelenggara Transfer Dana, yang selanjutnya disebut Penyelenggara, adalah Bank dan badan usaha berbadan hukum Indonesia bukan Bank yang menyelenggarakan kegiatan Transfer Dana<sup>111</sup>”.

Sedangkan dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai tidak dijelaskan apa yang dimaksud setoran tunai dan penarikan tunai. Hemat penulis apa yang dimaksud dengan setoran tunai ialah setoran berupa uang tunai yang dikuasakan kepada penyelenggara transfer dana dengan tujuan menabung atau melakukan transaksi pemindahbukan berupa transfer. Sedangkan penarikan tunai ialah penarikan uang tunai yang diperoleh dari transfer orang lain maupun dari uang yang telah ditabung sebelumnya.

Dari rumusan diatas dapat ditafsirkan apabila seseorang ingin melakukan penyetoran tunai dan melakukan transfer dana ke pihak lain melebihi batas yang telah ditentukan, maka ia harus membuka rekening di bank tersebut kemudian melakukan pemindahbukan. Sedangkan, apabila suatu pihak akan melakukan penarikan tunai jika melebihi batas yang telah ditentukan, maka pihak penarik dana harus membuka rekening simpanan di bank tersebut dan pihak lain melakukan transfer dana ke pihak panarik dana.

Dengan demikian, rumusan di atas mempunyai dua tujuan, *pertama*, mendorong suatu pihak untuk membuka rekening simpanan di penyelenggara transfer dana, agar identitas pihak tersebut dapat diketahui dalam sistem

<sup>111</sup>Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana

keuangan. *Kedua*, mendorong suatu pihak satu dengan pihak lain melakukan kegiatan pemindahbukuan atau transfer dana, sehingga aliran dana dari satu pihak ke pihak lain dapat terdeteksi yang akan memudahkan PPATK untuk menelusuri aliran dana dengan pendekatan *follow the money*.

Setoran tunai dan penarikan tunai ini menjadi penting untuk ditelusuri aliran dananya karena merupakan modus operandi untuk melakukan tindak pidana suap. Metode setoran dan penarikan tunai menyumbang 38,5 persen dari transaksi yang mencurigakan, dan paling dominan dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil. Menurut Ketua PPATK Muhammad Yusuf, pola transaksi tindak pidana pencucian uang biasanya dilakukan dengan setoran tunai dan tarikan tunai. Pelaku menggunakan pihak ketiga dalam penyeteroran dan penarikan tunai, biasanya melibatkan orang-orang sekitarnya misalnya staf pelaku, istri dan anak-anaknya. Pola yang digunakan ialah dana yang telah masuk ke rekening tertentu ditarik secara tunai oleh pihak ketiga kemudian ditransfer ke rekening anak dan istri pelaku. Kemudian dana yang masuk akan ditarik dengan nilai yang sama dan dalam waktu yang relatif berdekatan yang biasanya dana yang masuk tersebut dilakukan dalam satu kali atau beberapa kali penarikan tunai.

Aliran dana masuk dan keluarnya itu dominan dilakukan secara tunai, sehingga mempersulit pelacakan sumber dana dan penggunaan dana itu<sup>112</sup>.

<sup>112</sup>(Nama Penulis tidak tercantum), **Anak Buah Kepala Daerah Pakai Jurus Tarik Tunai, Modus Korupsi Kehutanan 2011 Versi PPATK**, <http://www.rakyatmerdekaonline.com/read/2011/12/28/50358/Anak-Buah-Kepala-Daerah-Pakai-Jurus-Tarik-Tunai>, diakses tanggal 26 April 2015.

Dalam hal ini dapat diambil contoh kasus yang diungkapkan oleh Kepala PPATK Muhammad Yusuf yang mengatakan bahwa :

“Dalam kasus Labora Sitorus yang memiliki rekening gendut Rp.1,2 triliun, PPATK menemukan lebih dari 1000 kali transaksi penyetoran dan penarikan dana oleh Labora dan pihak terkait lainnya untuk kepentingan Labora. Sedangkan total yang ditransaksikan secara tunai diketahui berjumlah 1 triliun<sup>113</sup>”.

Dapat dibayangkan terdapat 1000 kali transaksi penyetoran dan penarikan dana tunai yang mengalir ke berbagai pihak. Hal ini membuktikan modus operandi penyetoran dan penarikan dana tunai menjadi cara tersendiri bagi pelaku tindak pidana korupsi mengelabui penegak hukum agar sulit terlacak. Penarikan dan penyetoran uang tunai yang demikian merupakan transaksi yang dianggap paling banyak digunakan sebagai modus operandi tindak pidana korupsi. Sebab, terdapat beberapa hal yang memang sudah menjadi aktivitas transaksi tidak wajar yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal yang sering dilakukan pelaku yang *pertama*, ialah sebagai berikut :

“Transaksi aktivitas pelaku yang tidak wajar dapat diketahui dari penarikan sejumlah besar uang yang sering dilakukan dengan menggunakan cek termasuk *traveler cheques*<sup>114</sup>”.

Terhadap penggunaan cek ini biasanya dilakukan oleh pihak yang tidak mempunyai rekening di bank atau pihak yang bukan nasabah bank. Penggunaan cek ini disengaja oleh pelaku untuk menghindari pelacakan oleh PPATK.

<sup>113</sup>Fidel Ali Permana, **Labora Sitorus Akhirnya Ditangkap**, <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/20/07222531/Aiptu.Labora.Sitorus.Akhirnya.Ditangkap>, diakses tanggal 27 April 2015.

<sup>114</sup>Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum, Lampiran III Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No.11/31/DPNP tanggal 30 November 2009.

Pelaku biasanya tidak mencairkannya sendiri tetapi menyuruh orang lain untuk mencairkan cek tersebut.

*Kedua*, transaksi penarikan tunai yang tidak wajar seperti apa yang diungkapkan dalam Pedoman *a quo* memberikan keterangan bahwa :

“Transaksi aktivitas pelaku yang tidak wajar dapat diketahui dari penarikan sejumlah besar uang tunai yang sering dilakukan tidak sesuai dengan aktivitas bisnis nasabah<sup>115</sup>”.

Hal sebagaimana diungkapkan diatas mengindikasikan bahwa penarikan sejumlah besar uang tunai dapat memberikan lubang besar bagi pelaku untuk mengalihkan dana dari satu tangan ke tangan orang lain. Oleh karena itu, dengan adanya rumusan pembatasan setoran tunai dan penarikan tunai tersebut diharapkan dapat memperketat transaksi yang mencurigakan tersebut.

*Ketiga*, kategori transaksi yang tidak wajar juga dapat dilakukan dalam lintas negara melalui pentransferan, kemudian ditarik menggunakan uang tunai.

Seperti yang diungkapkan dalam pedoman *a quo* ialah sebagai berikut :

“Sejumlah uang tunai ditarik dari rekening yang semula tidak aktif (*dormant account*) atau dari sebuah rekening yang baru saja menerima kredit yang tidak terduga dalam jumlah besar dari luar negeri<sup>116</sup>”.

Transaksi yang tidak wajar sebagaimana diungkapkan diatas memberikan pemahaman bahwa sumber dana untuk atau dari hasil kejahatan

<sup>115</sup>Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum, Lampiran III Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No.11/31/DPNP tanggal 30 November 2009.

<sup>116</sup>Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum, Lampiran III Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No.11/31/DPNP tanggal 30 November 2009.

bisa didapat dari luar negeri kemudian dicairkan dalam bentuk tunai dengan penarikan tunai. Hal ini oleh pihak penyedia jasa keuangan harus perlu diwaspadai apabila terdapat dana dari luar negeri yang masuk ke Indonesia. Seyogyanya setiap transaksi dari dan keluar negeri penyedia jasa keuangan diharapkan untuk melaporkan ke PPATK, sehingga identitas pihak-pihak yang melakukan transaksi tersebut dapat terlacak.

*Keempat*, transaksi yang tidak wajar yang keempat ini tidak hanya dilakukan dengan penarikan tunai, tetapi juga setoran tunai yang dianggap tidak wajar apabila dilakukan secara tunai dengan jumlah yang cukup besar. Padahal, terdapat instrumen pembayaran lain yang dapat digunakan sebagai sarana pembayaran yang dianggap lebih aman. Transaksi yang demikian ialah sebagai berikut :

“Transaksi perusahaan, baik setoran maupun penarikan dengan jumlah yang sangat besar dan diluar kewajaran, yang biasanya dilakukan dengan operasi komersil yang normal dari perusahaan, misalnya cek, namun dilakukan dengan uang tunai<sup>117</sup>”

Secara logika transaksi yang jumlahnya cukup besar seyogyanya dilakukan secara non tunai. Apabila dilakukan secara tunai, maka hal ini akan menimbulkan kecurigaan bahwa transaksi berupa setoran maupun penarikan uang tunai tersebut digunakan sebagai modus kejahatan. Kejahatan yang timbul akibat transaksi yang tidak wajar keempat ini biasanya lebih kepada kejahatan luar biasa, khususnya tindak pidana pencucian uang dan korupsi.

<sup>117</sup>Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum, Lampiran III Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No.11/31/DPNP tanggal 30 November 2009.

Kelima, selain transaksi penarikan tunai yang banyak dianggap tidak wajar, terdapat pula transaksi penyetoran tunai yang dilakukan dengan cara tertentu, sehingga menimbulkan kecurigaan bahwa penyetoran tunai yang demikian patut diduga digunakan untuk modus tindak pidana korupsi, transaksi yang dimaksud ialah sebagai berikut :

“Penyetoran uang tunai dengan cara menggunakan banyak slip penyetoran dalam jumlah kecil, yang apabila digabungkan jumlahnya akan menjadi sangat besar<sup>118</sup>”.

Penyetoran tunai yang demikian, erat kaitannya dengan tindak pidana suap, sebab penyetoran uang tunai yang seharusnya dapat dilakukan dalam satu kali setor. Tetapi, atas dasar untuk menghindari pelacakan dilakukan dalam beberapa kali. Misalnya, si Fulan ingin menyuap si B dengan total jumlah uang suap Rp.300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah). Namun, agar tidak menimbulkan kecurigaan maka si Fulan menyuap dengan setoran tunai sebanyak 12 kali transaksi dan per transaksi Rp.25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah). Walaupun pelaku memecah-mecahnya dalam beberapa setoran tunai, namun dengan adanya pedoman setoran yang demikian, PPATK tetap dapat melacak transaksi setor tunai yang dipecah-pecah tersebut. Oleh karena itu, setiap transaksi penyetoran tunai dengan jumlah minimal Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) diharapkan dapat dilakukan dengan satu kali transaksi agar

<sup>118</sup>Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum, Lampiran III Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No.11/31/DPNP tanggal 30 November 2009.

dapat dilakukan dengan pemindahbukuan untuk memudahkan PPATK melacak aliran dana dan transaksi yang demikian.

*Keenam*, hal yang hampir sama seperti dalam transaksi tidak wajar kelima diatas yang digunakan penyuap untuk menyampaikan maksudnya ialah dengan:

“Penyetoran dalam bentuk tunai untuk penyelesaian tagihan wesel, transfer atau instrumen pasar uang lainnya<sup>119</sup>”.

Penyetoran yang demikian merupakan hal yang sia-sia belaka yang dilakukan oleh pelaku. Sebab, penyetoran tunai dengan menggunakan sarana non tunai, seperti wesel, transfer dan instrumen pembayaran non tunai lainnya akan sangat mudah untuk ditelusuri. Seperti halnya transaksi tidak wajar yang *ketujuh* ini dilakukan pentransferan melalui ATM sebagaimana berikut ini :

“Penyetoran tunai dalam jumlah besar dengan menggunakan ATM dimalam hari, untuk menghindari hubungan langsung dengan Bank<sup>120</sup>”.

Pembatasan penarikan dan penyetoran tunai juga dianut oleh negara Nigeria yang memberikan ketentuan :

“Individu yang menarik/menyetor tunai diatas 150,000 Naira dikenai denda N 100 untuk setiap kelebihan N 1000. Pembatasan transaksi juga berlaku bagi korporasi yang menarik/menyetor

<sup>119</sup>Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum, Lampiran III Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No.11/31/DPNP tanggal 30 November 2009.

<sup>120</sup>Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum, Lampiran III Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No.11/31/DPNP tanggal 30 November 2009.

diatas N 1 juta dikenai denda 200 untuk setiap kelebihan N 1000<sup>121</sup>”.

Ketentuan lain juga terdapat di negara meksiko yang terdapat pembatasan ketat dalam penyeteroran uang tunai dalam US \$, antara lain ialah sebagai berikut :

“Warga yang memiliki rekening bank hanya dapat menyeter tunai sebesar \$4,000 per bulan”<sup>122</sup>.

Dari beberapa negara yang memberikan ketentuan batasan penyeteroran dan penarikan tunai tersebut memberikan bukti bahwa penting kiranya ketentuan penyeteroran dan penarikan tunai dibatasi sebagai bentuk kemudahan dalam pendeteksian. Terlebih lagi dilihat dari banyaknya setoran tunai dan penarikan tunai memberikan bukti juga bahwa setoran tunai dan penarikan tunaibanyak digunakan sebagai modus operandi untuk melakukan tindak kejahatan. Maka, rancangan rumusan pembatasan setoran tunai dan penarikan tunai ini menjadi suatu hal yang urgen untuk segera direalisasikan.

PPATK memberikan alternatif lain untuk diterapkan salah satu dari rumusan setoran tunai maupun penarikan tunai berdasarkan modus operandi yang dilakukan oleh pelaku. Ketentuan tersebut ialah rumusan berdasarkan modus operandi setoran tunai untuk pihak ketiga, transfer dana yang sumbernya dari setoran tunai, maupun penarikan tunai untuk non nasabah dengan tarik

<sup>121</sup> Nur Basuki Minarno, **Peluang dan Tantangan Transaksi Tunai Dalam Kaitannya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi**, Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Disampaikan dalam acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia, Surabaya, 3 Desember 2012

<sup>122</sup> Ibid.

tunai. Terhadap setoran tunai untuk pihak ketiga akan dijelaskan sebagai berikut :

### Skema Transaksi Setoran Tunai Untuk Pihak Ketiga



Sumber : Usulan PPATK<sup>123</sup>

Rancangan formulasi rumusan setoran tunai untuk pihak ketiga ini antara lain ialah sebagai berikut :

“Setiap transaksi setoran tunai untuk rekening simpanan suatu pihak dengan jumlah atau lebih besar dari Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) wajib ditolak atau wajib dilakukan secara pemindahbukuan atau transfer dana<sup>124</sup>.”

<sup>123</sup>Subintoro, (Direktur Analisis PPATK), **Tinjauan Pentingnya Pembatasan Transaksi Tunai, Disampaikan dalam Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Samarinda 7 Maret 2013.

<sup>124</sup>Usulan PPATK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makassar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.



Berdasarkan pendapat dari PPATK yang telah mengusulkan rumusan yang ini berpendapat bahwa :

“Apabila transaksi diatas dilakukan oleh bukan nasabah yang bersangkutan dan penyetor tunai belum memiliki rekening simpanan di bank manapun, maka penyetor tunai harus membuka rekening simpanan di bank tersebut. Namun, apabila transaksi setor tunai dilakukan oleh penyetor yang merupakan nasabah suatu bank, maka transaksi itu harus dilakukan dengan cara transfer dana atau pemindahbukuan<sup>125</sup>”.

Transaksi yang digambarkan pada skema diatas merupakan transaksi yang sangat sederhana. Sebab, transaksi yang dilakukan oleh pengirim yang bukan nasabah (*walk in customer*) pihak bank tersebut dengan jumlah dana tertentu untuk ditujukan kepada rekening penerima dana di bank secara setor tunai tersebut. Kemudian, penerima dana melakukan tarik tunai atas uang yang telah ditransfer oleh pihak pengirim. Memang hal tersebut dapat dideteksi oleh pihak PPATK yang dilihat dari identitas penerima dana yang telah mempunyai rekening di suatu bank tertentu. Kemudian, PPATK dapat melaporkannya sebagai bukti awal kepada KPK sebagai transaksi yang mencurigakan untuk dilakukan penyelidikan dan penyidikan. Namun, secara preventif untuk mencegah tindak pidana suap yang timbul belum maksimal karena transaksi *a quo* belum dibatasi.

<sup>125</sup> Argumen dari Usulan PPATK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

Dengan demikian, yang menjadi permasalahan ialah apakah terdapat perbedaan identitas apabila setor tunai tersebut dilakukan oleh nasabah dan bukan nasabah penyetor tunai. Sebab, landasan berfikir rumusan ini mendorong untuk pihak yang bukan nasabah yang melakukan setor tunai guna mendaftarkan dan membuat pihak tersebut menjadi nasabah suatu bank.

Salah satu kasus yang baru-baru ini terjadi dengan modus operandi menggunakan setor tunai ialah kasus Fuad Amin. Kasus suap yang melibatkan Bupati Bangkalan Fuad Amin yang sedang diproses di KPK sulit dilacak sebab menggunakan transaksi uang tunai<sup>126</sup>. Berdasarkan hasil informasi dari Kepala PPATK Muhammad Yusuf menyatakan bahwa :

“Modusnya menggunakan setor tunai di beberapa bank melalui akun yang berbeda. Sehingga, peran uang tunai sangat besar sebagai sarana tindak pidana suap. Kasus yang melibatkan Fuad Amin tersebar dalam 25 rekening yang berbeda. Namun, dengan menggunakan cara setor tunai sangat sulit melacak para identitas penyetornya. Berbeda apabila menggunakan sistem transfer pasti dengan mudah diketahui darimana saja aliran dana tersebut<sup>127</sup>”.

Menurut Muhammad Yusuf pola transaksi yang dilakukan Fuad Amin dengan cara setor tunai misalnya, Fuad menyetor tunai hari ini di bank A, besok di bank B, kemudian lusa di bank C. Jumlah transaksi setor tunainya berbeda-beda, terdapat 100 juta rupiah, 200 juta rupiah dan 300 juta rupiah<sup>128</sup>. Dari pendapat Muhammad Yusuf tersebut dapat diketahui alasan atau landasan

<sup>126</sup>Arief, **Kasus Suap Dengan Uang Tunai Sulit Dilacak**, <http://jurnal.satu.com/ppatk-kasus-suap-dengan-uang-tunai-sulit-dilacak/>, diakses tanggal 27 April 2015.

<sup>127</sup>Ibid.

<sup>128</sup>Iwan Sutiawan, **PPATK: Fuad Amin Kerap Setor Uang Tunai Ratusan Juta Rupiah**, <http://www.gatra.com/hukum-1/118887-ppatk-fuad-amin-kerap-setor-uang-tunai-ratusan-juta-upiah.html>, diakses tanggal 27 April 2015

pemikiran transaksi setor tunai harus dibatasi dalam jumlah nominal tertentu yaitu karena identitas pelaku sulit dilacak. Terhadap hal ini diperlukan pembatasan transaksi setor tunai tersebut dalam batas nominal tertentu.

Pelaku dapat leluasa untuk mengirimkan dana dari suatu rekening ke rekening lainnya dengan cara yang demikian. Aliran dana yang masuk dari penyetor tunai hanya sebatas penyetoran saja yang dapat diketahui. Setor tunai tidak perlu mencantumkan rekeningnya sendiri, sehingga penyetor tunai tidak harus membuat rekening di bank tersebut. Dengan demikian, dapat diindikasikan bahwa penyetor tunai tidak ingin mempunyai rekening yang bermasalah hukum kedepan. Sehingga, pelaku memilih melakukan setor tunai saja yang sulit terlacak perputaran aliran dana tersebut. Oleh karena itu, untuk meminimalisir hal ini perlu dibentuk aturan hukum pembatasan dana bersumber dari setoran tunai bukan nasabah dan ditujukan untuk rekening simpanan suatu pihak. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar pelaku suap (pengirim dana) tidak leluasa bergerak dengan melakukan tranfer dana yang cukup besar.

Dengan diterapkannya pembatasan dana yang bersumber dari setoran tunai untuk pihak ke tiga ini, maka apabila penyetor tunai melakukan penyetoran tunai melebihi batas yang telah ditentukan harus melakukan pembukaan rekening dan melakukan pemindahbukuan melalui rekeningnya.

PPATK akan dengan mudah melacak perputaran aliran dana ilegal tersebut melalui sistem keuangan karena dapat meminta dan menerima laporan dari pihak pelapor, sesuai dengan kewenangan dari PPATK yang tercantum dalam

Pasal 44 ayat (1) huruf a UU TPPU yang menyatakan bahwa :

“Dalam rangka melaksanakan fungsi analisis atau pemeriksaan laporan dan informasi, PPATK dapat meminta dan menerima informasi dari pihak pelapor<sup>129</sup>”.

PPATK dapat mengetahui pelaku mempunyai jumlah rekening berapa, penambahan dan pengurangan transaksi tersebut, transaksi aliran dananya kemana saja, dan dapat meminta aliran transaksi tunai ke pihak perbankan dengan meminta data atau print out rekening koran atau data tabungan pelaku yang didapat apabila pelaku mempunyai rekening disuatu bank. Rekening koran atau data tabungan pelaku ini yang akan menjadi salah satu data base PPATK untuk melakukan analisis transaksi perputaran aliran dana tersebut untuk nantinya diserahkan ke penegak hukum terkait.

Dengan demikian, jelaslah PPATK mempunyai keinginan untuk mendorong pihak yang melakukan transaksi melalui penyedia jasa keuangan, khususnya perbankan untuk melakukan pemindahbukuan. Walaupun pelaku melakukan setor tunai tetap dapat dilacak oleh PPATK, namun pelacakan tersebut akan lebih sulit dilakukan, sehingga dasar pertimbangan PPATK untuk melakukan pemindahbukuan untuk memudahkan perputaran dan pelacakan aliran dana sebagaimana diungkapkan diatas. Penyetor tunai dapat menggunakan rekening di Penyedia Jasa Keuangan lainnya atas nama penyetor

<sup>129</sup>Pasal 44 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

untuk kemudian mentransfer ke rekening Penyedia Jasa Keuangan pihak yang dituju. Di beberapa bank asing hal ini sudah diterapkan<sup>130</sup>.

Dengan adanya ketentuan tersebut, pelaku yang akan melakukan transaksi setor tunai untuk melakukan suap kepada seseorang akan berfikir ulang, sebab untuk menyuap yang melebihi batas nominal tersebut harus melalui pemindahbukuan. Sedangkan apabila pelaku melakukan penyetoran tunai dengan jumlah melebihi batas yang telah ditentukan, misalnya Mr X akan melakukan suap 1 milyar kepada Mr Y, ia harus melakukan setor tunai dibawah batas yang telah ditentukan (misalnya 50 juta x 20 kali penyetoran tunai), apabila pelaku melakukan penyetoran tunai yang demikian akan ditetapkan sebagai transaksi keuangan yang mencurigakan karena bersifat *structuring* yaitu melakukan transaksi setor tunai dalam jumlah kecil tetapi akan menjadi banyak jika dijumlahkan.

Dapat disimpulkan, pembatasan transaksi setor tunai ini akan mempunyai manfaat *pertama*, akan memudahkan prinsip *know yours customer* diberlakukan jika bank melakukan pemindahbukuan, sebab akan tercatat di rekening koran atau rekening tabungan pelaku. *Kedua*, mempersulit pelaku melakukan setor tunai dalam jumlah besar dan jika melakukan setor tunai dalam jumlah kecil tetapi terstruktur sehingga menjadi jumlah yang besar akan mudah terdeteksi pula karena ditetapkan sebagai transaksi yang mencurigakan. *Ketiga*, mendorong pelaku untuk melakukan pemindahbukuan sehingga

<sup>130</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit*, tahun 2013, hal 89.

perputaran aliran dana akan mudah terlacak PPATK. *Keempat*, apabila transaksi tunai Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah) ke bawah, PPATK akan terlalu sulit untuk melacak asal-usul dana tersebut. Misalnya Rp.10.000.000 (sepuluh juta rupiah), Rp.20.000.000 (dua puluh juta rupiah), Rp.30.000.000 (tiga puluh juta rupiah) dan seterusnya kesemuanya akan terdeteksi, namun disini akan mempersulit terlalu banyak yang akan dideteksi maka kinerja PPATK tidak akan efektif dan efisien. Namun, jika dibatasi 100 juta ke atas untuk mendeteksi rekening tersebut akan lebih efektif dan efisien dan segera diketahui berapa jumlah suap yang telah diberikan kepada pihak lain, dan kemana perputaran uang tersebut.

Rancangan yang setoran tunai untuk pihak ketiga ini rumusnya hampir sama dengan rancangan rumusan yang setoran tunai dan penarikan tunai, namun terdapat perbedaan bahwa dalam rancangan rumusan setoran tunai untuk pihak ketiga ini setoran tunainya ditujukan untuk rekening simpanan suatu pihak. Dalam hal ini pihak penyedia jasa keuangan mempunyai kewenangan untuk memberikan pilihan kepada pihak penyeter tunai guna memilih dengan menolak transaksi tersebut atau menerima tetapi dengan konsekuensi dana tersebut wajib dilakukan dengan pemindahbukuan jika melebihi batas yang telah ditentukan.

Dengan demikian, dengan berbagai alasan yang logis yang telah diungkapkan oleh penulis diatas perlu penurunan batasan transaksi tunai menjadi Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), maka rumusan yang tepat menjadi :

“Setiap transaksi setoran tunai untuk rekening simpanan suatu pihak dengan jumlah atau lebih besar dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) wajib ditolak atau wajib dilakukan secara pemindahbukuan atau transfer dana<sup>131</sup>”.

Unsur dari rumusan diatas tidak dirubah oleh penulis, namun hanya merubah nominal transaksi menjadi Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Alasan sebagaimana diungkapkan diatas sudah melalui berbagai pertimbangan yang ada sebagaimana diungkapkan pada pembahasan sebelumnya. Selain rancangan rumusan setoran tunai untuk pihak ketiga tersebut, terdapat pula rancangan rumusan yang sumbernya berasal dari setoran tunai, rancangannya ialah sebagai berikut :

“Setiap transaksi transfer dana yang sumber dananya berasal dari setoran tunai dengan jumlah atau lebih besardari Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) wajib ditolak atau wajib dilakukan secara pemindahbukuan atau transfer dana<sup>132</sup>”.

Rancangan rumusan transfer dana yang sumbernya berasal dari setoran tunai ini unsur-unsurnya hampir sama dengan rancangan rumusan setoran tunai untuk pihak ketiga. Perbedaannya ialah terhadap transaksi yang disebutkan terakhir tersebut ini sumbernya dari setoran tunai ditujukan untuk melakukan transfer dana, sedangkan rancangan rumusan setoran tunai untuk pihak ketiga

<sup>131</sup>Usulan PPAK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPAK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

<sup>132</sup>Usulan PPAK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPAK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

lebih menitikberatkan pada setoran tunai yang ditujukan untuk rekening simpanan suatu pihak. Sebenarnya rancangan rumusan keduanya pada hakikatnya ialah sama. Namun, didasarkan pada modus operandi yang dilakukan oleh pelaku, sehingga PPATK memberikan rumusan yang berbeda, tetapi pada intinya sama. Sebab, rancangan rumusan keduanya sama yaitu sumber dananya berasal dari setoran tunai suatu pihak.

Berdasarkan pendapat dari PPATK atas rancangan rumusan transfer dana yang sumbernya berasal dari setoran tunai ini memberikan penjelasannya bahwa :

“Apabila transaksi diatas dilakukan oleh bukan nasabah bank yang bersangkutan, maka penyeteroran tunai harus membuka rekening simpanan di bank tersebut. Namun, apabila transaksi setor tunai dilakukan oleh suatu nasabah suatu bank, maka transaksi itu harus dilakukan dengan cara transfer dana atau pindah buku<sup>133</sup>”.

Penjelasan sebagaimana diungkapkan diatas memang sama dengan penjelasan sebelumnya. Sebab, latar belakang dibuatnya rancangan rumusan pengaturan *a quo* sama-sama mendorong pengenalan identitas pelaku dan perpindahan transfer dana. Untuk lebih dapat memperjelas rancangan rumusan ini, maka dibawah ini akan diberikan skema pembatasan transaksi tunai yang dimaksud, antara lain ialah sebagai berikut :

---

<sup>133</sup>Usulan PPATK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

## Skema Transfer Dana Yang Sumbernya Dari Setoran Tunai



Sumber : Usulan PPATK<sup>134</sup>

Dari skema di atas pengirim dana menyetor tunai kepada penerima dana di bank yang berbeda. Pengirim dana (Mr X) menyetor uang di bank BCA yang digunakan sebagai sarana transfer dana, guna bank BCA memberikan jasa kepada pengirim dana melakukan transfer yang sumbernya dari setoran tunai kepada penerima dana (Mr Y) yang mempunyai rekening bank BNI, sehingga penerima dana dapat menarik dana tersebut melalui rekeningnya.

Dana tersebut sering kali berjumlah besar untuk digunakan sebagai uang suap kepada penyelenggara negara. Hal ini ditujukan untuk menyamarkan

<sup>134</sup>Subintoro, (Direktur Analisis PPATK), **Tinjauan Pentingnya Pembatasan Transaksi Tunai, Disampaikan dalam Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Samarinda 7 Maret 2013.

identitas pelaku agar tidak mudah terdeteksi. Dengan berbagai alasan yang logis dan telah diungkapkan pada pembahasan sebelumnya bahwa dana sebesar Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) perlu diturunkan menjadi Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah). Dengan demikian, rancangan transfer dana yang sumbernya berasal dari setoran tunai ini menjadi berbunyi :

“Setiap transaksi transfer dana yang sumber dananya berasal dari setoran tunai dengan jumlah atau lebih besar dari Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) wajib ditolak atau wajib dilakukan secara pemindahbukuan atau transfer dana<sup>135</sup>”

Selain hal tersebut terdapat rancangan formulasi rumusan transaksi untuk non nasabah dengan tarik tunai yang diungkapkan dalam Naskah Akademis dan RUU Pembatasan Transaksi Tunai, serta usulan PPATK. Dalam hal ini penulis mengambil salah satu rancangan formulasi dalam usulan PPATK, yang rancangan formulasi rumusannya menyatakan sebagai berikut:

<sup>135</sup>Usulan PPATK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010, **Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

**Skema  
Transaksi Untuk Non Nasabah  
Dengan tarik Tunai**



Sumber : Usulan PPATK<sup>136</sup>

Skema yang dipaparkan di atas merupakan kelanjutan dari skema transaksi setoran tunai untuk pihak ke tiga dan skema transfer dana yang sumbernya dari setoran tunai. Skema transaksi untuk non nasabah (*walk in customer*) dengan tarik tunai ini memberikan pemahaman bahwa pelaku yang bukan nasabah suatu bank dapat dengan mudah melakukan tarik tunai dengan jumlah yang besar yang berasal dari pengirim dana atau rekening pihak tertentu.

Misalnya, dengan menggunakan cek, sebab penarik dana tidak mungkin melakukan penarikan dana yang bersumber dari rekening suatu pihak atau

<sup>136</sup>Subintoro, (Direktur Analisis PPATK), **Tinjauan Pentingnya Pembatasan Transaksi Tunai, Disampaikan dalam Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**, Samarinda 7 Maret 2013.

bukan dari rekeningnya pribadi apabila tidak melakukan instrumen pembayaran transaksi lain.

Pada skema transaksi setoran tunai untuk pihak ke tiga terdapat transaksi pengirim dana yang bukan nasabah dilarang mengirim dana dalam jumlah sama dengan atau lebih dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Sedangkan pada transaksi untuk non nasabah dengan tarik tunai ini merupakan kebalikan dari skema transaksi setoran tunai untuk pihak ke tiga tersebut.

Sebab, penerima dana yang bukan nasabah akan dilarang untuk menerima dana dalam jumlah tertentu. Hal ini untuk mendorong pihak penarik dana tunai tersebut membuka rekening di bank, serta pihak pengirim dana melakukan pemindahbukuan atau transfer dana ke pihak penerima dana/penarik dana tersebut. Sebab, identitas penarik dana tunai akan transparan jika mempunyai rekening di bank yang bersangkutan.

Terkait dengan hal sebagaimana diungkapkan diatas, rancangan rumusan penarik dana yang bukan nasabah suatu bank mendorong untuk penarik dana membuka rekening terlebih dahulu sebelum menarik dana secara tunai. Sebab, hal ini didasarkan modus operandi sebagaimana diungkapkan di bawah ini :

“Nasabah membuat penyetoran uang tunai dalam jumlah besar dalam frekuensi yang tinggi, tetapi penarikan cek atas rekening lebih banyak ditujukan untuk rekening pihak ketiga yang tidak terkait dengan bisnisnya”<sup>137</sup>.

<sup>137</sup>Pedoman Standar Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Bank Umum, Lampiran III Surat Edaran Ekstern Bank Indonesia No.11/31/DPNP tanggal 30 November 2009.

Dengan demikian, untuk mencegah hal tersebut rancangan rumusan ini akan mengatur sebagai berikut :

“Setiap transaksi transfer dana yang ditujukan untuk diterima secara tunai oleh penerima yang bukan nasabah bank penerima tidak boleh melebihi dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah)<sup>138</sup>”.

Atas dasar rumusan sebagaimana diungkapkan tersebut, PPAK menjelaskan bahwa :

“Apabila transaksi dilakukan dalam jumlah melebihi Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) maka penerima transfer harus membuka rekening simpanan di bank penerima tersebut terlebih dahulu dan dana kiriman tersebut harus masuk ke dalam rekening penerima transfer terlebih dahulu<sup>139</sup>”.

Rancangan rumusan pembatasan transaksi penarikan tunai untuk non nasabah ini memberikan tujuan tertentu selain untuk memperkecil peluang uang suap yang diterima secara tunai oleh pihak tertentu seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Terdapat tujuan lain yang diungkapkan oleh PPAK yang berpendapat bahwa tujuan dibentuknya rancangan rumusan ini ialah sebagai berikut :

“Pengaturan ini mendorong penarik dana tunai untuk melakukan transaksi transfer dana atau pemindahbukuan untuk rekening penarik dana tersebut. Transaksi ini misalnya penarikan cek atas beban rekening pihak ketiga secara tunai<sup>140</sup>”.

<sup>138</sup>Usulan PPAK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPAK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

<sup>139</sup>Ibid.

<sup>140</sup>Ibid.

Apabila penarik dana tidak membuka rekening terlebih dahulu dan menggunakan cek atas tunjuk sebagai perantara pencairan penarikan tunai tersebut, maka tindak pidana korupsi akan mudah dilakukan. Sebab, cek atas tunjuk tidak mencantumkan nama pihak yang melakukan pencairan dana melalui cek tersebut. Sehingga, sulit untuk mendeteksi atau menelusuri siapa pihak yang melakukan pencairan uang. Misalnya, Mr X menerbitkan cek atas tunjuk senilai 1 Milyar untuk dicairkan Mr Y, kemudian Mr Y menyuruh pihak

A untuk mencairkan cek atas tunjuk tersebut ke pihak bank, kemudian pihak A menyuruh pihak B untuk mencairkan. Dengan demikian, siapapun yang memegang cek atas tunjuk tersebut dapat mencairkan dana tersebut tanpa diketahui identitasnya. Tentunya hal ini akan sangat menyulitkan PPATK dalam menelusuri pihak pencair dana. Terlebih lagi, akan dapat berpotensi untuk transaksi-transaksi ilegal dari hasil tarik tunai yang demikian.

Ketentuan yang sama juga terdapat di negara Nigeria antara lain ialah sebagai berikut :

“Cek pihak ketiga dengan nilai diatas N 150,000 tidak dapat dicairkan secara tunai malainkan harus melalui kliring<sup>141</sup>”.

Secara tidak langsung dari rancangan rumusan penarik dana yang bukan nasabah suatu bank ini penerima transfer dana boleh menerima dana melebihi dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) dengan syarat penerima transfer dana tersebut merupakan nasabah pihak bank yang bersangkutan. Namun,

<sup>141</sup> Nur Basuki Minarno, **Peluang dan Tantangan Transaksi Tunai Dalam Kaitannya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi**, Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Disampaikan dalam acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia, Surabaya, 3 Desember 2012

dengan tetap memperbolehkan pihak nasabah melakukan penarikan dana tunai dengan jumlah yang tidak terbatas masih akan berpotensi untuk melakukan penarikan tunai dalam jumlah besar kemudian melakukan transaksi tunai ilegal lainnya dan akan menyulitkan pengawasan PPATK. Oleh karena itu, pihak bank harus tetap waspada ketika penarikan tunai oleh nasabah dalam jumlah yang besar dan dilakukan secara berkelanjutan. Dalam hal ini akan dibahas pada sub bab pengawasan PPATK selanjutnya.

Kepala PPATK Muhammad Yusuf menjelaskan transaksi tarik tunai ini dalam kasus sebagai berikut :

“PPATK menemukan transaksi yang mencurigakan dalam kasus terkait proyek Hambalang. Modus transaksinya berupa penarikan tunai yang nilainya miliaran rupiah yang dilakukan oleh individu maupun korporasi. Modus operandi penarikan tunai tersebut dilakukan beberapa kali pada saat proyek berlangsung. Sehingga, PPATK tidak mengetahui kemana dan untuk siapa uang miliaran rupiah tersebut dialirkan<sup>142</sup>”.

Dengan demikian, berdasarkan pendapat dari Kepala PPATK tersebut, perlu segera melakukan pembatasan penarikan tunai dalam jumlah minimal tertentu. Sehingga, seseorang yang akan menarik dana tunai tersebut tidak akan dapat menarik tunai dalam jumlah miliaran rupiah sebagaimana dalam kasus diatas. Seseorang boleh menarik dana dalam jumlah tertentu, kemudian selebihnya harus melakukan transfer dana atau pemindahbukuan apabila ingin

<sup>142</sup>Icha rastika, **Mencurigakan, Ada Tarik Tunai Hambalang Miliaran Rupiah**, <http://nasional.kompas.com/read/2012/10/23/121181983/Mencurigakan.Ada.Tarik.Tunai.Hambalang.Miliaran.Rupiah>, diakses 28 April 2015.

melakukan transaksi, sehingga aliran kemana dana tersebut digunakan dapat terlacak.

Dapat disimpulkan dari beberapa ketentuan setoran dan penarikan tunai yang dibahas di atas bahwa rancangan setoran tunai untuk pihak ketiga, transfer dana yang sumber dananya berasal dari setoran tunai dan penarikan tunai untuk non nasabah *include* ke dalam rancangan setoran tunai dan penarikan tunai yang diungkapkan diatas. Oleh karena itu, dapat diterapkan salah satu dari rancangan rumusan tersebut, namun jika ingin memberikan kepastian hukum maka dapat diterapkan juga rumusan berdasarkan modus operandinya yaitu rancangan setoran tunai untuk pihak ketiga, transfer dana yang sumber dananya berasal dari setoran tunai dan penarikan tunai untuk non nasabah.

Selain hal tersebut di atas, dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan mengambil dan membandingkan beberapa slip setoran tunai di beberapa bank yang berbeda, bahwa hasil dari perbandingan slip setoran tunai tersebut sebagian bank, khususnya di bank BRI, BNI, dan BCA sudah menerapkan prinsip mengenal nasabah guna mencegah kejahatan melalui jasa perbankan. Prinsip mengenal nasabah tersebut diterapkan dengan cara transaksi yang diatas Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) wajib melampirkan fotokopy identitas pelaku dan mengisi form yang telah disediakan oleh pihak bank.

Artinya data identitas pelaku dengan hanya melalui slip setoran tunai tersebut belum memadai untuk melaksanakan prinsip mengenal nasabah ini. Ada kekhawatiran bahwa data yang diisi oleh nasabah tersebut tidak valid/kurang valid, sehingga untuk memverifikasi identitas penyetor tunai yang bukan

nasabah tersebut perlu dilampirkan identitas pelaku dan mengisi form tertentu yang telah disediakan oleh bank jika bank melakukan transaksi diatas Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Hal di atas sesuai dengan peraturan bank Indonesia bahwa prinsip mengenal nasabah ini tidak berlaku, ketika transaksi dilakukan dengan nominal dibawah Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) oleh bukan nasabah suatu bank<sup>143</sup>. Dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 3/10/PBI/2001 tentang Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Yours Customer*) (selanjutnya disebut PBI tentang Prinsip Mengenal Nasabah) belum terdapat peraturan secara spesifik mengenai pembatasan setoran maupun penarikan tunai untuk dilakukan pemindahbukuan. Namun, hanya memberikan suatu aturan bahwa jika transaksi tersebut diatas Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) bank tersebut wajib mengenal nasabah yang melakukan transaksi yang bersangkutan. Oleh karena itu, penyedia jasa keuangan khususnya perbankan harus berhati-hati apabila terdapat nasabah yang melakukan setor tunai dibawah Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) untuk tetap mengecek identitas pihak penyetor tunai.

Terdapat pula ketentuan yang hampir sama dengan PBI Prinsip Mengenal Nasabah tersebut, yaitu dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/27/PBI/2012 Tentang Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum (selanjutnya disebut PBI APU dan PPT). Dalam PBI APU dan PPT tersebut memberikan aturan bahwa :

<sup>143</sup>Lihat Pasal 17 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 3/10/PBI/2001 tentang Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Yours Customer*).

“Bagi *walk in customer* perorangan dan *walk in customer* perusahaan yang melakukan transaksi sebesar Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah) atau lebih yang dilakukan dalam satu kali transaksi atau beberapa kali transaksi dalam satu hari kerja wajib mencantumkan seluruh informasi prinsip mengenal nasabah dalam pasal 14 ayat (1) PBI APU dan PPT. Begitu pula berlaku bagi *walk in customer* perorangan dan *walk in customer* perusahaan yang melakukan transaksi dibawah dari Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah) terdapat ketentuan tertentu yang harus dipenuhi untuk mengenal nasabah yang bersangkutan”<sup>144</sup>.

Dengan demikian, aturan hukum tentang penyetoran tunai ini dapat dipilih untuk memilih tetap menerapkan aturan sesuai kebijakan bank tentang prinsip mengenal nasabah tersebut sesuai dengan PBI Prinsip Menengah Nasabah (*Know Yours Customer*) dan PBI APU dan PPT, atau menerapkan rancangan setoran tunai dan penarikan tunai yang diusulkan oleh PPATK dan tercantum dalam Naskah Akademis maupun RUU Pembatasan transaksi tunai. Implikasinya ialah jika menerapkan rancangan rumusan yang diusulkan oleh PPATK dan terdapat di Naskah Akademis maupun RUU Pembatasan transaksi tunai, maka aturan hukumnya akan lebih kuat untuk membatasi hak warga negara. Sebab, apabila RUU tersebut disahkan maka akan menjadi UU dan

<sup>144</sup>Pasal 14 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/27/PBI/2012 Tentang Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum, yang selengkapnya mentakan bahwa :

Sebelum melakukan transaksi dengan WIC, bank wajib meminta :

- a. Seluruh informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi WIC perorangan dan WIC perusahaan yang melakukan transaksi sebesar Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), atau lebih atau yang nilainya setara baik yang dilakukan dalam (1 (satu) kali maupun beberapa kali transaksi dalam 1 (satu) hari kerja.
- b. Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b dan huruf c, bagi WIC perorangan yang melakukan transaksi kurang dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) atau yang nilainya setara.
- c. Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 1 dan angka 4 bagi WIC perusahaan yang melakukan transaksi kurang dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) atau yang nilainya setara.

tentunya masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan, jika dalam Peraturan Bank Indonesia tentunya akan lebih lemah sebab, tidak masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

## 6. Rancangan Formulasi Rumusan Pencantuman Tujuan Penggunaan Dana Penarik Dana Tunai

Dalam rancangan rumusan ini akan diungkapkan beberapa hal tentang pentingnya pengetahuan mengenai tujuan penarikan dana yang ditarik secara tunai. Oleh karena itu, penting kiranya guna memperkuat tujuan seseorang yang melakukan transaksi perlu dibentuk rumusan sebagai berikut :

“Setiap transaksi tarik tunai atas beban rekening simpanan pihak penarik dana dengan jumlah atau lebih besar dari Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah), maka penarikan dana tersebut wajib mencantumkan secara tertulis keterangan tentang tujuan atau maksud dari penarikan dana tersebut<sup>145</sup>”.

Apabila identitas seseorang yang melakukan transaksi sudah diketahui, maka untuk lebih dapat mencegahnya agar transaksi tersebut tidak disalahgunakan, perlu diketahui maksud atau tujuan dari transaksi yang telah dilakukannya. Misalnya Si Fulan mempunyai dana sebesar 1 milyar rupiah pada rekeningnya, ketika si Fulan ingin menarik dananya sebesar Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah), ia harus mencantumkan secara tertulis keterangan tentang tujuan atau maksud dari penarikan dana tersebut. Hal ini terkandung maksud untuk mengetahui kemana dana tersebut akan digunakan. Sebab,

<sup>145</sup>Usulan PPATK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010, Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

terhadap penarikan dana tunai sangat sulit mengetahui tujuan penggunaan dana tunai tersebut. Oleh karena itu, PPATK mengusulkan rancangan rumusan yang demikian.

Penulis kurang sependapat dengan usulan PPATK mengenai pencantuman keterangan secara tertulis maksud atau tujuan penarikan tunai tersebut dengan minimal Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). Dengan berbagai alasan yang logis yang telah diungkapkan sebelumnya maka, dana tersebut perlu diturunkan menjadi Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), sehingga rumusannya menjadi :

“Setiap transaksi tarik tunai atas beban rekening simpanan pihak penarik dana dengan jumlah atau lebih besar dari Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), maka penarikan dana tersebut wajib mencantumkan secara tertulis keterangan tentang tujuan atau maksud dari penarikan dana tersebut<sup>146</sup>”.

PPATK mempunyai tujuan dalam merumuskan rancangan yang demikian, tujuannya antara lain ialah sebagai berikut :

“Pengaturan ini mendorong optimalisasi penerapan prinsip *“Customer Due Diligence”* atau *“Enhanced Due Diligence”* oleh penyedia jasa keuangan kepada nasabah serta membantu pelacakan transaksi oleh PPATK<sup>147</sup>”.

<sup>146</sup>Usulan PPATK sebagaimana diungkapkan oleh Yunus Husein, Ketua Pusat Kajian Anti Pencucian Uang (PUKAU) Indonesia-Mantan Kepala PPATK RI Periode 2001-2006 dan 2006-2010), Disampaikan dalam Seminar Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia, Makasar 30 Januari 2013, Medan 4 Februari 2013 dan Jakarta 17 Maret 2013.

<sup>147</sup>Ibid.

“*Customer Due Diligence*” adalah kewajiban penyedia jasa keuangan untuk melakukan identifikasi dan verifikasi atas informasi dan dokumen pendukung mengenai pengguna jasa dengan melakukan hal-hal antara lain<sup>148</sup>:

- a. Meneliti kebenaran informasi dan dokumen serta mengidentifikasi adanya kemungkinan tentang hal-hal yang diluar kewajaran<sup>149</sup>.
- b. Apabila terdapat keraguan atas informasi dan dokumen yang diterima, penyedia jasa keuangan wajib memastikan kebenaran identitas, informasi dan dokumen calon nasabah<sup>150</sup>.

Sedangkan apa yang dimaksud dengan “*Enhanced Due Diligence*” yaitu penyedia jasa keuangan diwajibkan melakukan verifikasi yang lebih ketat (*Enhanced Due Diligence*) terhadap pengguna jasa yang diklasifikasikan mempunyai resiko tinggi terhadap praktik pencucian uang dan tindak pidana pendanaan terorisme. *Enhanced Due Diligence* biasanya dilihat dari latar belakang/profil nasabah, bidang usaha pengguna jasa, dan domisili pengguna jasa<sup>151</sup>. Walaupun “*Enhanced Due Diligence*” digunakan untuk praktik pencucian uang dan pendanaan terorisme, namun secara tidak langsung dapat pula digunakan untuk pelacakan identitas pelaku tindak pidana korupsi.

Biasanya terhadap *Enhanced Due Diligence* ini diberlakukan terhadap *politically exposed person* yaitu penyelenggara negara dan pihak yang tercatat

<sup>148</sup> Muhammad Yusuf, “Mengenal, Mencegah, Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang, *Op Cit*, 2014, hal 487.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid, hal 489.

dan pernah tercatat sebagai anggota partai politik<sup>152</sup>. Oleh karena itu, pihak penyedia jasa keuangan seyogyanya untuk taat melakukan *Enhanced Due Diligence* secara berkala mengenai pemantauan transaksi pihak yang terkait dengan transaksi yang dilakukan oleh *politically exposed person*. Sebab, *politically exposed person* mempunyai resiko tinggi terhadap adanya tindak pidana korupsi. Terbukti dari beberapa kasus yang terjadi keterlibatan penyelenggara negara dan pihak yang ada hubungannya dengan partai politik banyak melakukan tindak pidana korupsi. Oleh karena, itu *Enhanced Due Diligence* merupakan hal yang sangat diperlukan guna transparansi identitas dan transaksi keuangan seseorang.

## **7. Rancangan Formulasi Rumusan Pembayaran Non Tunai Harga Bersih Lelang**

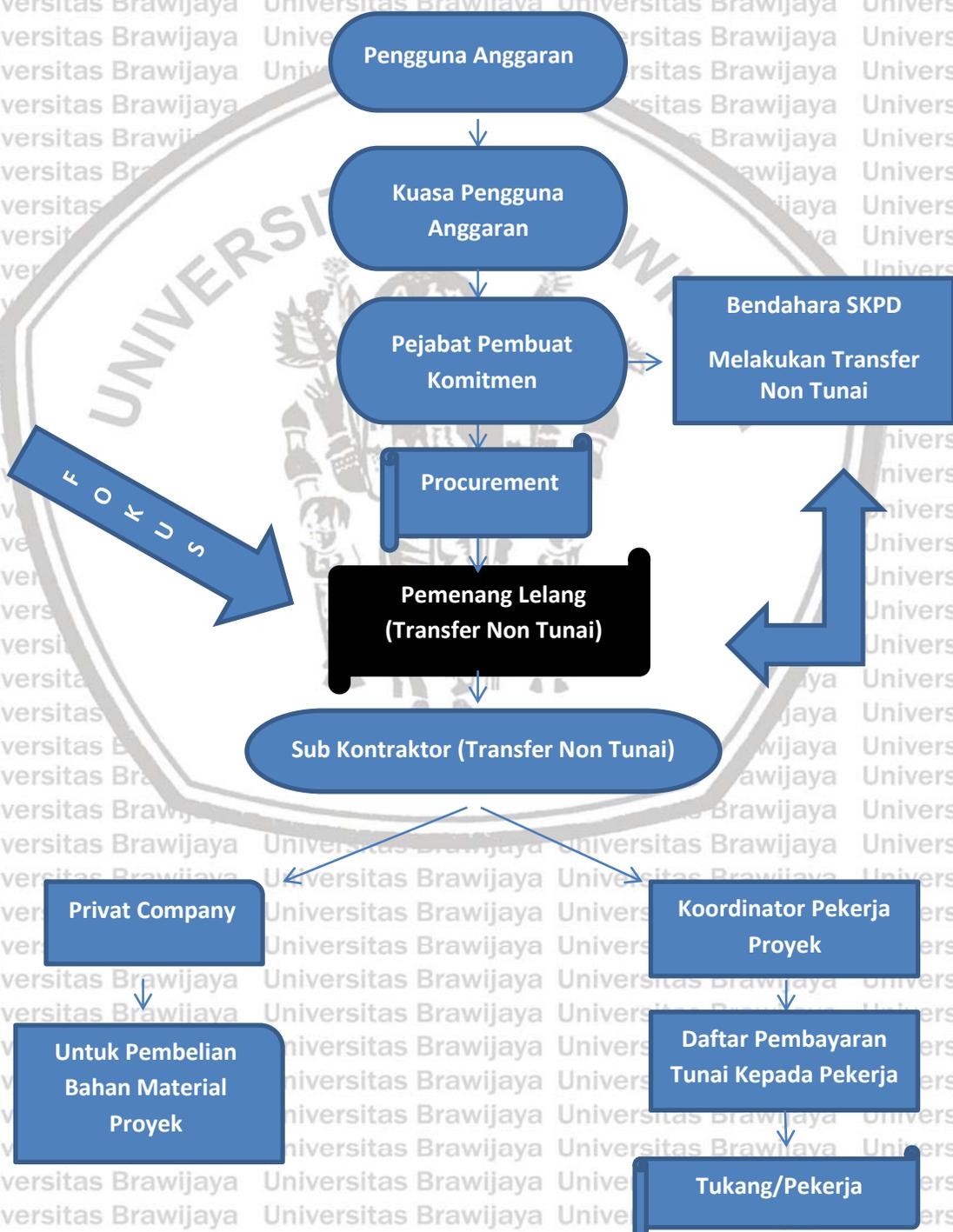
Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) merupakan titik sentral dari terjadinya tindak pidana korupsi. Transparansi merupakan titik penting yang harus dijaga dalam setiap pengelolaan APBN dan APBD. Begitu pula terhadap pembayaran terkait lelang yang biasanya bersumber dari APBN dan APBD. Berikut ini akan dijelaskan pembayaran non

<sup>152</sup>Pasal 1 ayat (17) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/27/PBI/2012 Tentang Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Bagi Bank Umum, yang menyatakan bahwa : *Politically exposed person* yang selanjutnya disingkat PEP adalah orang yang memiliki atau pernah memiliki kewenangan publik diantaranya adalah Penyelenggara Negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Penyelenggara Negara, dan /atau orang yang tercatat sebagai anggota partai politik yang memiliki pengaruh terhadap kebijakan dan operasional partai politik, baik yang berkewarganegaraan Indonesia maupun berkewarganegaraan asing.

tunai harga bersih lelang yang sumber dananya berasal dari APBN dan APBD

pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara lain ialah sebagai berikut :

**National and Local Government's Budget  
APBN dan APBD pada  
Kementerian dan Lembaga Pemerintah  
Serta Pemerintah Daerah**



Sumber : Skema Optimalisasi Belanja Pada APBN dan APBD<sup>153</sup>

Kementerian dan Lembaga Negara sebagai pemilik *National Governments's Budget/APBN* dan Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai pemilik *Local Governments's Budget/APBD* menuntut kuasa pengguna anggaran dengan tujuan menyelenggarakan pelelangan<sup>154</sup>. Kuasa anggaran tersebut menyerahkan pelelangan kepada pejabat pembuat komitmen<sup>155</sup> selaku pemilik pekerjaan, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Pejabat pembuat komitmen ini pihak yang melakukan pelelangan terhadap barang dan/jasa pemerintah tersebut.

Pelelangan sebaiknya menggunakan sistem *e-procurement* yang sudah diterapkan dalam beberapa daerah di Indonesia. Sebab, pelelangan ini tidak mempertemukan antara pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dengan beberapa pihak peserta lelang, akan tetapi pertemuan dilakukan melalui dunia maya, yaitu internet. Dengan diterapkan *e-procurement* diharapkan terjadi keterbukaan informasi dan transparansi, sehingga tidak terdapat persekongkolan, baik berupa suap menyuap maupun gratifikasi antara para

<sup>153</sup>Suharno, Kepala Kanwil Direktorat Jenderal Pajak Jawa Timur I – Surabaya, *National Non Cash Payment (NNCP), Upaya Pencegahan Korupsi dan Optimalisasi Penerimaan Negara, Disampaikan Dalam Acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia* – Makassar 30 Februari 2013.

<sup>154</sup>Ibid.

<sup>155</sup>Pasal 1 ayat (1a) Peraturan Presiden Tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, menyatakan bahwa Pejabat Pembuat Komitmen adalah pejabat yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur Bank Indonesia (BI)/Pemimpin Badan Hukum Milik Negara (BHMN)/Direksi Badan Usaha Negara Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai pemilik pekerjaan, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

pihak dengan perusahaan swasta (peserta lelang) untuk memenangkan pelelangan tersebut. Mengenai dasar hukum dari *e-procurement* sendiri sudah terdapat dalam UU ITE dan beberapa peraturan dan instruksi Presiden tentang pengadaan barang dan jasa. Namun, fokus penulis bukan terhadap *e-procurement* tersebut, melainkan lebih kepada pembayaran non tunai setelah pelelangan tersebut dimenangkan oleh perusahaan swasta.

Setelah pelaksanaan pelelangan selesai dilakukan dan sudah ditentukan pemenang lelang tersebut. Maka, pejabat pembuat komitmen menyerahkan mekanisme dana pembayaran lelang ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (kemudian disebut SKPD) untuk kemudian ditransfer kepada pemenang lelang secara non tunai. Hal ini bertujuan untuk tidak adanya persekongkolan antara pihak SKPD dan/atau pihak pemerintah dengan pihak pemenang lelang. Hal ini mengindikasikan bahwa diterapkannya sistem *e-procurement* bukan berarti tindak pidana korupsi sudah dapat diatasi secara tuntas. Namun, perlu terdapat suatu sistem penyerahan pembayaran yang tepat dan akurat setelah pemenang lelang tersebut diumumkan. Seperti yang telah diungkapkan Suharno yang berpendapat bahwa :

“Skema pencairan proyek dari pemerintah ke perusahaan swasta menggunakan skema pembayaran non tunai, hal ini disesuaikan dengan tahapan setiap kemajuan proyek tersebut<sup>156</sup>”.

<sup>156</sup>Suharno, Kepala Kanwil Direktorat Jenderal Pajak Jawa Timur I – Surabaya, *National Non Cash Payment (NNCP), Upaya Pencegahan Korupsi dan Optimalisasi Penerimaan Negara, Disampaikan Dalam Acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia* – Makasar 30 Februari 2013.

Menurut Suharno, setelah SKPD memberikan dana kepada pemenang lelang, maka apabila terdapat penunjukan sub kontraktor proyek juga harus menggunakan sistem pembayaran non tunai, termasuk pembayaran dari pemenang lelang kepada sub kontraktor tersebut. Namun, ketika pemenang lelang tidak menunjuk sub kontraktor<sup>157</sup>, maka :

- a. Pembelian barang proyek seperti besi, batu, semen, logam, dan lainnya menggunakan skema pembayaran non tunai<sup>158</sup>.
- b. Untuk pembayaran pekerja proyek, maka pemenang lelang diharuskan menunjuk perusahaan swasta atau koordinator tukang dan penyerahan uang diharuskan dengan skema non tunai. Pembayaran dari koordinator tukang kepada pekerja lepas menggunakan daftar pembayaran<sup>159</sup>.

Terkadang pula terdapat oknum-oknum dari peyelenggara negara yang meminta uang *kickback* atau uang terimakasih kepada pemenang lelang yang telah memenangkan lelang tersebut. Seperti apa yang dikatakan dalam buku panduan *Transparency International* yang menyatakan :

“Pembuat kebijakan berbuat tidak adil, karena disuap atau mengaharapkan uang terimakasih<sup>160</sup>”.

Apabila masih diterapkan sistem pembayaran tunai dalam proses pengadaan barang dan jasa akan memberikan kesempatan melakukan tindak pidana korupsi, seperti kasus I Nyoman Suisna dan Dadong Irbarelawan yang

<sup>157</sup>Ibid.

<sup>158</sup>Ibid.

<sup>159</sup>Ibid.

<sup>160</sup>Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, Paku Utama **Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan**. *OpCit*, 2013, hal 33.

merupakan pejabat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) yang disuap dalam Proses Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (PPID) bidang Transmigrasi di 19 Kabupaten Seluruh Indonesia APBN –P 2011<sup>161</sup>. Kasusnya ialah sebagai berikut :

“Uang senilai 1,5 Milyar diambil dari Rekening Darnawati (swasta) dan dibungkus kotak dus durian dibawa ke lantai 2 gedung A Kemenakertrans untuk diberikan kepada Nyoman dan Dadong<sup>162</sup>”.

Tidak hanya pada kasus tersebut, terdapat pula dalam kasus Wafid Muharam yang merupakan sekretaris Kemenpora/Kuasa Pengguna Anggaran dalam kasus suap proyek Wisma Atlet Palembang<sup>163</sup>, kasusnya dengan menggunakan uang tunai ialah sebagai berikut :

“Suap diberikan di Kantor Kemenpora kepada Wafid Muharam dalam amplop hijau itu berisi 3 lembar cek tunai senilai Rp. 3,2 milyar. KPK juga menemukan uang tunai dalam bentuk rupiah senilai Rp.73.171.000, US\$ 128,148, AU\$ 13.070 dan 1.955 euro”<sup>164</sup>.

Dari kasus diatas, uang tunai menjadi sarana suap dalam proses pengadaan barang dan jasa. Oleh karena itu perlu adanya pembayaran non tunai dalam proses pencairan dana lelang kepada pihak swasta, hal ini juga dingkapkan oleh Suharno bahwa :

“Dengan pembayaran non tunai akan melindungi pemenang lelang dari permintaan uang oleh satuan kerja pemilik APBN dan APBD maupun pihak/oknum manapun, karena pencairan proyek APBN

<sup>161</sup>Ibid, hal 35

<sup>162</sup>Ibid.

<sup>163</sup>Ibid.

<sup>164</sup>Ibid.

dan APBD semuanya non tunai, sehingga tidak dapat diganggu oleh oknum oleh satuan kerja tersebut<sup>165</sup>”.

Apabila terjadi perpindahan dana antara rekening pemenang lelang dan/atau sub kontraktor kepada rekening satuan kerja atau pihak penyelenggara negara manapun dapat diketahui secara dini, karena skema pembayaran menggunakan non tunai. Sehingga, dalam hal ini Yunus Husein, dkk memberikan rancangan formulasi rumusan antara lain ialah sebagai berikut :

“Setiap transaksi pembayaran harga bersih lelang dengan jumlah paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau dengan mata uang asing yang nilainya setara yang dilakukan dalam satu kali transaksi wajib dilakukan secara pemindahbukuan<sup>166</sup>”.

Patut dipertimbangkan pula untuk membentuk rancangan formulasi rumusan pada setiap tahap kemajuan proyek perlu dilakukan pembayaran non tunai seperti yang diungkapkan Suharno sebelumnya. Oleh karena itu, penulis menawarkan rancangan formulasi sebagai berikut :

“Setiap transaksi pembayaran lelang dibayarkan sesuai dengan tahap kemajuan proyek yang apabila dengan jumlah paling sedikit atau setara dengan Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau dengan mata uang asing yang nilainya setara yang dilakukan dalam satu kali transaksi wajib dilakukan secara pemindahbukuan atau transfer dana”.

Permasalahan mengenai lelang seringkali terjadi pengurangan *spects* terhadap bangunan yang akan dibangun, maka seyogyanya dalam pembelian material bangunan atau barang yang terkait dengan keperluan proyek untuk

<sup>165</sup>Ibid.

<sup>166</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, tahun 2013, hal

memberikan bukti bahwa dana tersebut betul digunakan untuk keperluan material proyek yang bersangkutan. Dengan demikian, adanya ketentuan sebagaimana diungkapkan di atas, diharapkan dapat meminimalisir terjadinya penyalahgunaan dana oleh pihak-pihak untuk kepentingannya pribadi.

Dalam hal ini perlu juga dipertimbangkan untuk menurunkan jumlah transaksi apabila yang melakukan ialah pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kepada pemenang lelang, dengan alasan yaitu *pertama*, transaksi antara pemerintah dengan pihak swasta melibatkan uang negara, sehingga sebagai bentuk transparansi dan kemudahan pelacakan dana, perlu memaksimalkan transaksi yang berbasis non tunai. *Kedua*, pemerintah dinilai lebih siap dibandingkan dengan masyarakat luas yang mempunyai keterbatasan akses dalam melakukan transaksi non tunai. *Ketiga*, transaksi non tunai dengan nominal lebih kecil dinilai akan sangat membantu dalam proses penurunan tindak pidana korupsi di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah karena akan lebih transparan. *Keempat*, lebih kecil transaksi non tunai akan lebih mudah pelacakan setiap aliran dana dari rekening pemerintah dengan pihak swasta atau sebaliknya.

Dalam rancangan rumusan yang penulis ungkapkan di atas, perlu juga dipertimbangkan pendapat Suharno bahwa pembayaran dapat diberlakukan secara sepenuhnya menggunakan skema non tunai. Namun, hal ini juga perlu dipertimbangkan secara matang dan dikaji dari berbagai aspek yang ada. Dengan demikian, perpaduan sistem elektronik dengan pembayaran berbasis non tunai dalam rangka transaksi dana antar pemerintah dengan pihak swasta

diharapkan dapat memberikan sumbangsih yang besar bagi pencegahan tindak pidana korupsi di Indonesia. Sehingga, pengadaan barang dan/jasa yang selama ini banyak yang hilang dicuri oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab dapat dicegah sejak awal.

## **8. Rancangan Formulasi Rumusan Pengawasan dan Sanksi Pembatasan**

### **Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan :

- a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
- b. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Terhadap penentuan masalah yang kedua mengenai sanksi dan tindakan hukum lain yang berkaitan dengan penegakan pembatasan transaksi tunai akan dijelaskan secara rinci di bawah ini :

### **a. Kebijakan Formulasi Optimalisasi Penelusuran dan Pengawasan Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

Pada pembahasan kali ini akan berbicara mengenai penegakan hukum, khususnya terkait dengan pengawasan pembatasan transaksi tunai. Memang tidak mudah untuk mengawasi transaksi tunai yang demikian, tetapi mengacu pada negara-negara yang sudah menerapkan pembatasan transaksi tunai berani menerapkannya walaupun pengawasannya sulit. Tidak dapat dipungkiri bahwa sulit untuk mengawasi transaksi tunai, oleh karena itu dibentuk aturan hukum sedemikian rupa untuk mengalihkan transaksi tunai ke transaksi non tunai.

Dalam Pasal 16 RUU Pembatasan Transaksi Tunai memberikan kewenangan kepada PPATK sebagai lembaga pengawas<sup>167</sup>. Sebenarnya dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai sudah dibentuk pengawasan transaksi tunai. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) RUU Pembatasan Transaksi Tunai yang menyatakan bahwa :

“Dalam rangka melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, PPATK berwenang :

- a. melakukan audit kepatuhan atau audit khusus
- b. mengeluarkan pedoman atau regulasi sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini.
- c. menyampaikan informasi hasil audit kepada lembaga pengawas dan pengatur.
- d. memberikan sanksi administratif kepada penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain.
- e. merekomendasikan pencabutan izin usaha kepada lembaga pengawas dan pengatur, dan
- f. menetapkan daftar orang tercela<sup>168</sup>.

Namun, hemat penulis hal tersebut kurang dapat mengawasi transaksi tunai di seluruh Indonesia. Sebab, permasalahan transaksi tunai begitu kompleks, sehingga pengawasannya pun juga harus lebih dioptimalkan. Oleh karena itu, perlu adanya optimalisasi pengawasan transaksi tunai agar pembatasan transaksi tunai nanti dapat berjalan dengan baik.

Penulis membandingkan dengan bagaimana mengawasi seseorang agar tidak melakukan tindak pidana korupsi walaupun sudah dibentuk UU

<sup>167</sup>Pasal 16 Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Penggunaan Uang Kartal, yang menyatakan Pengawasan atas penerapan pelaksanaan Undang-Undang ini dilakukan oleh PPATK.

<sup>168</sup>Pasal 17 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Penggunaan Uang Kartal

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Jawabannya ialah sulit untuk mengawasi seseorang agar tidak melakukan tindak pidana korupsi. Sebab, tidak ada satupun pihak yang mengetahui bahwa orang tersebut mempunyai niat untuk melakukan tindak pidana korupsi dengan modus operandi tertentu. Namun, salah satu cara yang dapat dilakukan yaitu dengan membentuk sistem hukum yang tepat dengan mengacu pada mengurangi ruang gerak pelaku agar tidak melakukan tindak pidana korupsi. Hal ini sama halnya bertanya mengenai bagaimana cara mengawasi transaksi tunai ini yang seringkali digunakan untuk modus melakukan tindak pidana suap. Salah satunya yaitu dengan membentuk aturan hukum untuk mengalihkan transaksi tunai yang sulit ditelusuri ke transaksi non tunai yang mudah ditelusuri. Kalaupun pembatasan transaksi tunai ini nanti dilanggar, tentu akan diberikan sanksi yang tegas terhadap para pelanggarnya.

Dalam naskah akademis pembatasan transaksi tunai tidak dijelaskan secara rinci mengenai pengawasan ini. Oleh karena itu, penulis akan melihat dari berbagai isu hukum dan pendapat ahli yang ada kemudian menerapkan solusi yang tepat guna mengoptimalkan transaksi tunai, antara lain ialah sebagai berikut :

a. Melibatkan Peran Serta Masyarakat Terhadap Pelaporan Transaksi Yang Mencurigakan

Terkait bagaimana pengawasan transaksi tunai ibarat sama halnya mengawasi seorang pelaku tindak pidana korupsi. Seorang pelaku tindak pidana korupsi yang melakukan korupsi salah satunya dapat diketahui dari laporan

masyarakat tentang adanya tindak pidana korupsi tersebut. Hal ini juga telah tertuang dalam Pasal 41 ayat (2) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa :

“Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diwujudkan dalam bentuk :

- a. hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi;
- b.hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari,memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi.....(dan seterusnya)<sup>169</sup>”.

Dengan demikian, masyarakat perlu dilibatkan dalam melakukan pengawasan transaksi tunai dengan memberikan hak-hak tertentu. Rancangan rumusan pemberian hak tersebut ialah sebagai berikut :

“Peran serta masyarakat dalam upaya pengawasan dan penegakan pembatasan transaksi tunai berupa:

- a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan transaksi tunai yang melebihi batas yang telah ditentukan.
- b. Masyarakat yang berjasa dalam mengawasi pembatasan transaksi tunai dapat diberikan penghargaan.
- c. Penghargaan sebagaimana dimaksud dalam huruf b diatur dalam peraturan PPA TK”

Masyarakat diharapkan dapat berperan serta yang lebih demi terselenggaranya pembatasan transaksi tunai, khususnya dalam hal transaksi yang digunakan sebagai sarana tindak pidana korupsi. Selain hal tersebut, dengan diberikan penghargaan kepada masyarakat yang mempunyai peran serta

<sup>169</sup>Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

dalam pengawasan pembatasan transaksi tunai diharapkan dapat termotivasi untuk mencari, memperoleh dan memberikan informasi kepada PPATK dan penegak hukum lainnya.

b. Melarang Perjanjian Dengan Nominal Lebih Dari Batas Yang Telah Ditentukan

Ketentuan untuk melarang dalam suatu perjanjian sebenarnya sudah tertuang dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai. Walaupun pernyataan dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai tersebut tidak secara tegas melarangnya, namun secara tersirat melarang suatu perjanjian yang telah melebihi batas yang telah ditentukan, bunyi pasal 22 ayat (1) tersebut antara lain ialah sebagai berikut :

“Setiap klausul Transaksi dengan menggunakan Uang Kartal dalam perjanjian yang dibuat sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib disesuaikan dengan Undang-Undang ini<sup>170</sup>”.

Dengan adanya hal ini maka setiap perjanjian dilarang untuk melakukan pembayaran melalui sarana tunai, kecuali tidak melebihi batas yang telah ditentukan. Konsekuensi dari tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban yang sesuai dengan RUU Pembatasan Transaksi Tunai tersebut ialah pada perjanjian yang dibuat para pihak akan batal demi hukum<sup>171</sup>. Dengan adanya konsekuensi

<sup>170</sup>Pasal 22 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal

<sup>171</sup>Pasal 22 ayat (2) dan (3) Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal yang berbunyi :

Ayat (2) Jangka waktu penyesuaian klausul Transaksi dengan menggunakan UangKartal dalam perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat6 (enam) bulan setelah Undang-Undang ini berlaku.

batalnya perjanjian tersebut, maka akan sedikit berpengaruh pada syarat-syarat sahnya perjanjian yang tertuang dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yang terdapat empat syarat antara lain ialah sebagai berikut :

- a. Adanya kesepakatan kedua belah pihak
- b. Kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum
- c. Adanya objek, dan
- d. Adanya sebab yang halal<sup>172</sup>.

Adanya ketentuan Pasal 22 ayat (3) RUU pembatasan Transaksi Tunai, maka akan menambah konsekuensi hukum berupa penambahan satu syarat lagi yaitu perjanjian tersebut dalam hal pembayarannya harus disesuaikan dengan RUU pembatasan Transaksi Tunai. Memang tidak ada salahnya untuk melakukan penambahan satu syarat lagi dalam syarat sahnya perjanjian. Namun, hemat penulis tidak sepenuhnya sepakat dengan adanya ketentuan penambahan satu syarat dengan konsekuensi batal demi hukum tersebut.

Alangkah lebih baik kiranya untuk penyesuaian syarat-syarat dalam cara pembayarannya, bukan pada syarat sah perjanjiannya. Seperti yang diungkapkan oleh Yunus Husein yang berpendapat bahwa :

“Pembatalan demi hokum tidak dikenakan terhadap perjanjiannya, melainkan hanya terhadap pembayarannya, mengingat bahwa pengaturan pembatasan transaksi tunai terkait mengenai cara atau mekanisme pembayaran saja, tidak pada isi perjanjian yang dibuat<sup>173</sup>.”

---

Ayat (3) Dalam hal jangka waktu penyesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilakukan, maka klausul perjanjian tersebut dinyatakan batal demi hukum.

<sup>172</sup>Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

<sup>173</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013, hal 99.

Sehingga, asas kebebasan berkontrak akan sedikit dibatasi mengenai cara pembayarannya. Walaupun demikian, terdapat ketentuan yang harus juga perlu ditambahkan, yaitu pencantuman nomor rekening pada setiap perjanjian, guna mempermudah pelacakan setiap transaksi. Hal ini mengadopsi negara Belgia, bahwa :

“Perjanjian dan akta jual harus mencantumkan nomor rekening yang digunakan untuk pembayaran dalam transaksi *real property*<sup>174</sup>”.

Sehingga, mengacu pada rumusan negara Belgia tersebut, penulis menawarkan untuk menambahkan rancangan rumusan sebagai berikut ini :

“Apabila suatu perjanjian dibuat secara tertulis dan pembayarannya menurut undang-undang ini wajib dilakukan pemindahbukuan atau transfer dana, maka dalam perjanjian tersebut wajib mencantumkan nomor rekening pihak yang bersangkutan dalam perjanjian”.

Hal ini sebagai langkah preventif dan mengusahakan untuk memudahkan PPATK bekerja melakukan pelacakan dalam setiap transaksi. Sebab, nomor rekening masing-masing pihak tercantum dalam suatu perjanjian yang telah dibuat. Diharapkan rumusan rancangan ini akan dimasukkan kedalam RUU Pembatasan transaksi tunai yang akan dibahas legislatif nantinya.

### c. Memperketat Penyelenggara Negara Yang Izin/Cuti Ke Luar Negeri

Walaupun sudah terdapat ketentuan dalam Pasal 34 ayat (1) UU TPPU yang melarang membawa uang tunai Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) masuk ke dalam maupun membawa keluar negeri untuk wajib

<sup>174</sup>Ibid, hal 34.

memberitahukannya kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai<sup>175</sup>. Namun hal tersebut tidak serta merta dapat mengurangi tindak pidana suap yang terjadi.

Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Wakil Ketua PPATK Agus Santoso yang menyatakan bahwa :

“Terdapat modus baru baru tindak pidana suap antara lain adalah penyuap dan yang disuap bertemu di luar negeri dan melakukan transaksi tunai di negara tetangga. Pihak-pihak yang berkepentingan bertemu di luar negeri untuk melakukan transaksi suap menyuap tersebut<sup>176</sup>”.

Apabila negara lain tidak menerapkan pembatasan transaksi tunai, maka akan juga dengan mudah pihak-pihak tertentu untuk melakukan transaksi tunai dalam jumlah besar diluar negeri. Hal sebagaimana diungkapkan oleh Agus Santoso tersebut terbukti dari beberapa kasus yang terjadi, misalnya sejumlah koruptor yang melakukan transaksi di Singapura seperti Rudi Rubiandini, tersangka kasus suap minyak dan gas bumi dan juga tersangka kasus penyuaan hakim konstitusi Akil Mochtar, serta Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah dan adiknya, Tubagus Chaeri Wardhana alias Wawan. Oleh karena itu, pejabat yang mondar-mandir tanpa surat tugas keluar negeri harus mendapat izin dari atasan<sup>177</sup>.

<sup>175</sup>Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, yang menyatakan bahwa “Setiap orang yang membawa uang tunai dalam mata uang rupiah dan/atau mata uag asing, dan/atau instrumen pembayaran lain dalam bentuk cek, cek perjalanan, surat sanggup bayar, atau bilyet giro paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau yang nilainya setara dengan itu ke dalam atau ke luar daerah pabean Indonesia wajib memberitahukannya kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai”

<sup>176</sup>Sundari, **Tren Baru Korupsi, Transaksi Diluar Negeri**, <http://www.tempo.co/read/news/2013/12/31/063541246/Tren-Baru-Korupsi-Transaksi-di-Luar-Negeri>, diakses tanggal 12 April 2015.

<sup>177</sup>Ibid.

Atas dasar inilah, perlu adanya pengawasan yang ketat agar transaksi tunai tidak dilakukan diluar negeri. Maka, rancangan formulasi yang tepat untuk pengawasannya ialah sebagai berikut :

“Ayat (1) Setiap penyelenggara negara yang izin/cuti keluar negeri harus mendapatkan izin dari atasan yang bersangkutan.

Ayat (2) penyelenggara negara yang memberikan izin tersebut wajib melapor ke PPATK sebagai bentuk pengawasan transaksi tunai”.

Ayat (3) apabila penyelenggara negara tersebut tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka pimpinan/atasan dari penyelenggara negara tersebut wajib memberikan hukuman indisipliner sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### d. Optimalisasi Penelusuran dan Pengawasan Transaksi Tunai Dengan Penambahan Pihak Pelapor Yaitu Notaris, dan PPAT

Salah satu keberhasilan dari PPATK menelusuri uang dengan pendekatan *follow the money* yaitu dengan adanya pihak pelapor yang melaporkan transaksi mencurigakan kepada PPATK. Terdapat dua pihak pelapor yaitu penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain. Namun, dari dua pihak pelapor tersebut tidak tercantum notaris dan PPAT sebagai pihak pelapor. Hal ini tentunya akan mempersulit penelusuran aliran uang, sebab tonggak utama keberhasilan pendekatan *follow the money* yaitu dengan taat dan patuhnya pihak pelapor dalam melaporkan transaksi mencurigakan kepada PPATK.

Dengan tidak menjadikan notaris dan PPAT sebagai pihak pelapor, akan menyulitkan pengawasan pembatasan transaksi tunai. Landasan pemikiran

notaris harus dijadikan sebagai pihak pelapor antara lain ialah *pertama*, pengawasan terhadap perjanjian antara pihak satu dengan pihak lain yang menggunakan sarana tunai atau non tunai secara otomatis akan terlihat dalam akta perjanjian yang dibuat. Pelarangan perjanjian dalam batas nominal tertentu seperti yang telah diungkapkan sebelumnya juga akan lebih maksimal, karena pihak notaris akan melaporkan setiap perjanjian yang mencurigakan dan melanggar dari ketentuan batas nominal pembayaran dalam pembatasan transaksi tunai. *Kedua*, Terlebih lagi jika perjanjian tersebut tidak sesuai dengan profil dari pihak yang melakukan perjanjian, maka notaris akan segera dapat melaporkannya kepada PPATK. Sebab, biasanya hasil tindak pidana korupsi, baik hasil dari suap maupun tindak pidana korupsi lain diikuti dengan tindak pidana pencucian uang. Tentu hal ini biasanya juga akan melibatkan notaris untuk memperkuat akta perjanjian antara para pihak untuk dibelikan barang-barang mewah, seperti tanah, kendaraan mewah dan sebagainya. Misalnya dalam kasus berikut ini:

“Lutfhi bersama rekannya Ahmad Fathanah, terbukti menerima suap Rp.1,3 Milyar dari Direktur PT.Indoguna Utama, terkait kepengurusan penambahan kuota impor daging sapi. Dan Lutfhi dianggap terbukti menyembunyikan harta kekayaannya dengan menempatkan, mentransfer, mengalihkan dan membayarkan hasil dari suap tersebut<sup>178</sup>.”

Oleh karena itu, berdasarkan kasus diatas, peran penyedia barang dan jasa, dan PPAT juga berperan penting terhadap hasil dari tindak pidana korupsi

<sup>178</sup>Dian Maharani, **Lutfhi Hasan Ishaq Divonis 16 Tahun Penjara**, website resmi, <http://nasional.kompas.com/read/2013/12/09/2106550/Lutfhi.Hasan.Ishaq.Dovonis.16.Tahun.Penjara>, diakses tanggal 30 April 2015.

sebagai *predicate crime* untuk dibelikan tanah guna menyamakan asal-usul sumber dana tersebut. Dalam hal ini, dari sinilah dapat diketahui asal-usul aliran uang tersebut untuk ditetapkan sebagai daftar orang tercela dan ditelusuri aliran dananya. Setiap penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa akan melaporkan kepada PPATK setiap transaksi yang dilakukan oleh pelaku tersebut yang dianggap mencurigakan.

Hasil dari laporan pihak pelapor tersebut akan dianalisis oleh PPATK untuk mengetahui apakah terdapat aliran dana yang masuk melalui penyedia jasa keuangan. Jika tidak terdapat dana yang masuk dari penyedia jasa keuangan ke rekening pelaku maupun kerabatnya, maka dengan ini dapat diindikasikan dana tersebut diperoleh melalui transaksi tunai. Dalam hal ini, PPATK dapat melaporkan kepada penegak hukum untuk mencari bukti lain karena penegak hukum harus menghormati asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Terlebih lagi terdapat postulat yang diungkapkan oleh Guru Besar Hukum Pidana Fakultas UGM yang menyatakan bahwa :

*“in criminalibus probantiones bedent esse luce clariores, artinya bahwa dalam perkara-perkara pidana, bukti-bukti harus lebih terang daripada cahaya<sup>179</sup>”*.

Dengan demikian, walaupun sudah terdapat laporan transaksi mencurigakan dari penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan jasa, termasuk notaris dan PPAT, penegak hukum juga harus mencari bukti lain guna membuat terang suatu tindak pidana. Sebab, transaksi tunai biasanya dilakukan

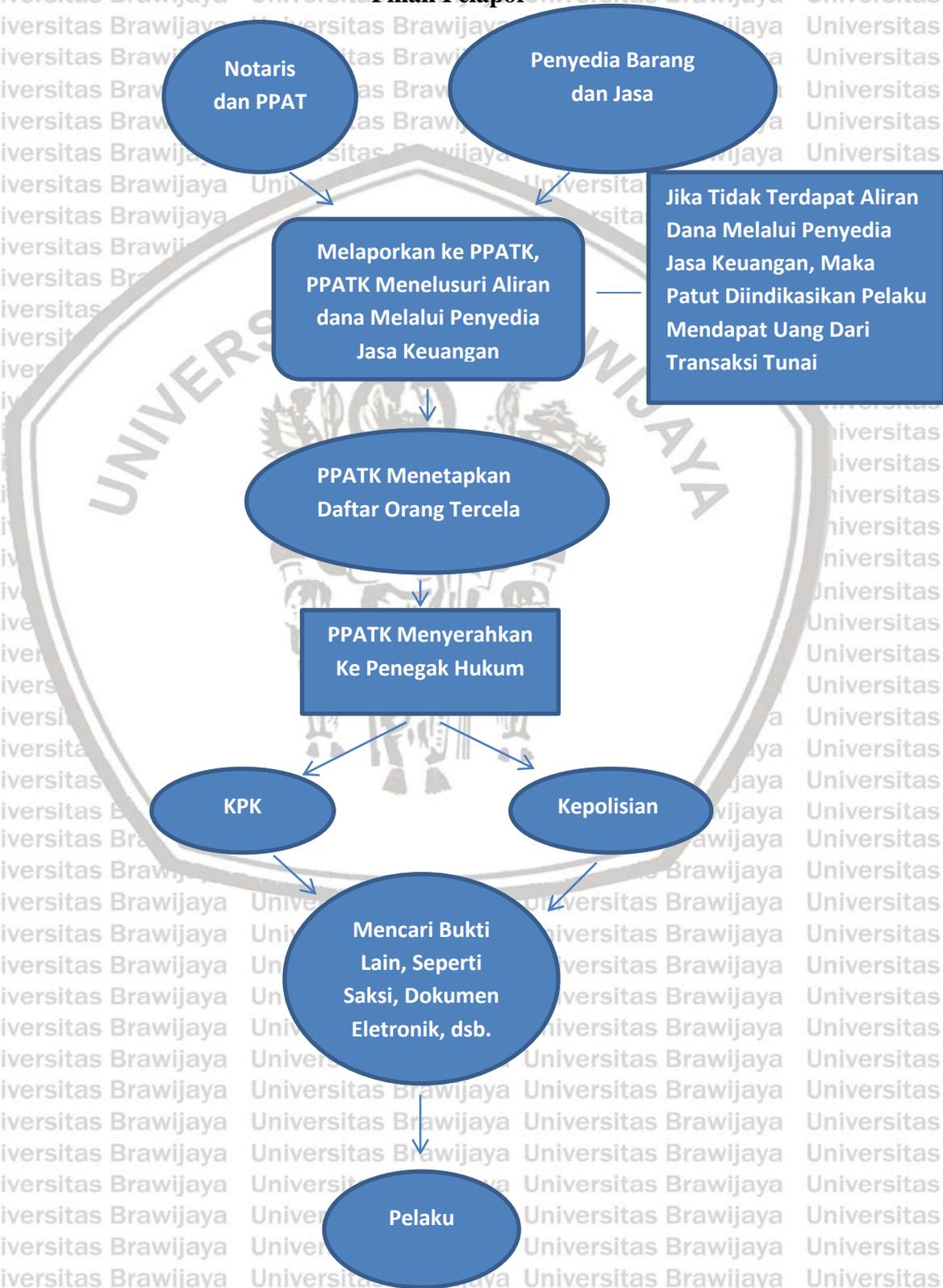
<sup>179</sup>Eddy OS Hiariej (Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum UGM), **Operasi Tangkap Tangan**, Website Resmi, <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/07/1116524>, diakses tanggal 1 Mei 2015.

dengan diikuti oleh tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian uang. Dengan ini dapat disimpulkan, penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan jasa, termasuk notaris dan PPAT mempunyai peran yang krusial untuk mendeteksi kejahatan untuk dilanjutkan ke penegak hukum lain. Dibawah ini merupakan skema pengawasan dan penelusuran yang melibatkan dan menjadikan Notaris dan PPAT sebagai pihak pelapor, antara lain ialah sebagai berikut :



### Skema

## Pengawasan Dan Penelusuran Dengan Menjadikan Notaris dan PPAT Sebagai Pihak Pelapor



e. Mewaspadaai Potensi Penarikan Tunai Sebagai Pintu Utama Pembuka Tindak Pidana Suap

Pada pembahasan sebelumnya telah dibahas mengenai rancangan rumusan penarikan dana tunai. Rancangan penarikan dana tunai telah dibahas sedemikian rupa agar penarikan dana tersebut tidak dijadikan sebagai sarana suap. Dari rumusan yang telah diungkapkan penarik dana tunai masih tetap dapat menarik dana tunai dengan syarat ia merupakan nasabah suatu bank. Hal ini akan memberikan peluang bahwa penarikan tunai cukup mempunyai andil yang besar terhadap terjadinya tindak pidana suap di Indonesia selama ini. Sebab, jika seseorang melakukan penarikan tunai dalam jumlah yang besar, maka PPATK dan penegak hukum akan sulit mendeteksi penggunaan uang dari hasil tarik tunai tersebut. Sehingga, pihak penerima suap akan sulit ditelusuri identitasnya. Penyidik akan terhenti ketika aliran dana suap tersebut tidak diketahui diserahkan ke pihak mana.

Penarikan dana tunai sangat berbahaya apabila tidak diperhatikan dan tidak diwaspadai oleh pihak pelapor dan PPATK. Karena logikanya ketika seseorang menarik dana tunai dalam jumlah besar dapat memberikan peluang yang besar pula bahwa dana tersebut akan digunakan untuk melakukan tindak pidana suap. Walaupun sudah terdapat ketentuan bagi nasabah suatu bank yang menarik dana tunai atas rekening simpanannya sendiri yang melebihi batas yang telah ditentukan harus mencantumkan secara tertulis tujuan atau maksud dari penarikan dana tersebut. Hemat penulis untuk memperketat dan

mewaspadai sejak dini pelaku, maka penulis menawarkan rancangan sebagai berikut :

“Setiap penarikan dana tunai atas rekening simpanan pihak penarik dana tidak boleh melebihi Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) per hari kerja, baik dalam satu kali penarikan tunai maupun beberapa kali penarikan tunai”.

Dengan demikian, nasabah yang mempunyai rekening di suatu bank tidak boleh menarik dana tunai melebihi batas yang telah ditentukan per hari kerja. Tujuannya agar penarik dana tidak melakukan penarikan dana dalam jumlah yang besar. Sehingga, akan bermanfaat *pertama*, penyuap akan ketahuan ketika melakukan transaksi dalam jumlah tertentu, karena pelaku harus menarik tunai per hari kerja dalam beberapa kali tarik tunai, sehingga dapat ditetapkan sebagai transaksi keuangan yang mencurigakan karena bersifat terstruktur dengan dipecah dalam jumlah yang kecil-kecil kemudian apabila dijumlahkan akan menjadi sangat besar. Misalnya si Mr X akan menyuap Mr Y dengan jumlah 2 milyar, maka jika ingin melakukan transaksi tunai Mr X harus menarik dananya yang berada di suatu bank tertentu. Maka ketika penarikan tunai dibatasi tidak boleh melebihi Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), Mr X otomatis akan menarik dana jumlah terpecah-pecah (misalnya sebanyak 20 kali x 100 juta). Dengan adanya hal ini, dalam akhir bulan waktu perbankan melakukan tutup buku setiap bulannya akan ketahuan jumlah penarikan dana tunai yang telah ditarik Mr X karena akan terakumulasi setiap bulannya.

Dengan demikian, pihak yang melakukan penyuapan akan terdeteksi oleh PPATK. *Kedua*, PPATK akan segera dapat mendeteksi identitas penyuap dalam

tingkat yang paling rendah/sejak dini ketika penyuap melakukan penarikan dana tunai. *Ketiga*, PPATK akan dapat segera menyerahkan hasil analisis transaksi berupa penarikan dana tersebut kepada penegak hukum, sehingga dapat mewaspadai gerak gerik dari penyuap.

Dengan demikian, untuk memperketat dan memperkuat pengawasan penarikan dana tunai yang dapat menjadi pintu pembuka tindak pidana suap dengan menggunakan transaksi tunai, maka penulis menawarkan rancangan sebagai berikut :

“Setiap transaksi penarikan tunai atas rekening simpanan pihak penarik dana dengan jumlah Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), penarikan dana tersebut wajib dilaporkan oleh PPATK”

Dengan demikian, PPATK akan dapat dengan mudah mendeteksi siapa saja yang berpotensi menyuap seseorang. Sehingga, orang-orang yang potensial melakukan tindak pidana suap tersebut dapat diwaspadai sejak dini. Hal ini digunakan sebagai bentuk pengawasan yang dilakukan oleh PPATK sebagai lembaga pengawas berdasarkan RUU Pembatasan Transaksi Tunai.

f. Kerjasama Antara KPK dan PPATK dalam Pengawasan Transaksi Tunai

Mencegah transaksi tunai, khususnya berupa uang suap tersebut mengalir ke pihak-pihak tertentu itu dapat diatasi dengan pembatasan transaksi tunai.

Namun, yang menjadi titik sentral paling sulit ialah bagaimana menelusuri uang yang secara tunai tersebut mengalir ke pihak-pihak tertentu. Misalnya, Si A (swasta) ingin menyuap si B sebagai penyelenggara negara dengan uang tunai Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) untuk memperoleh izin usaha

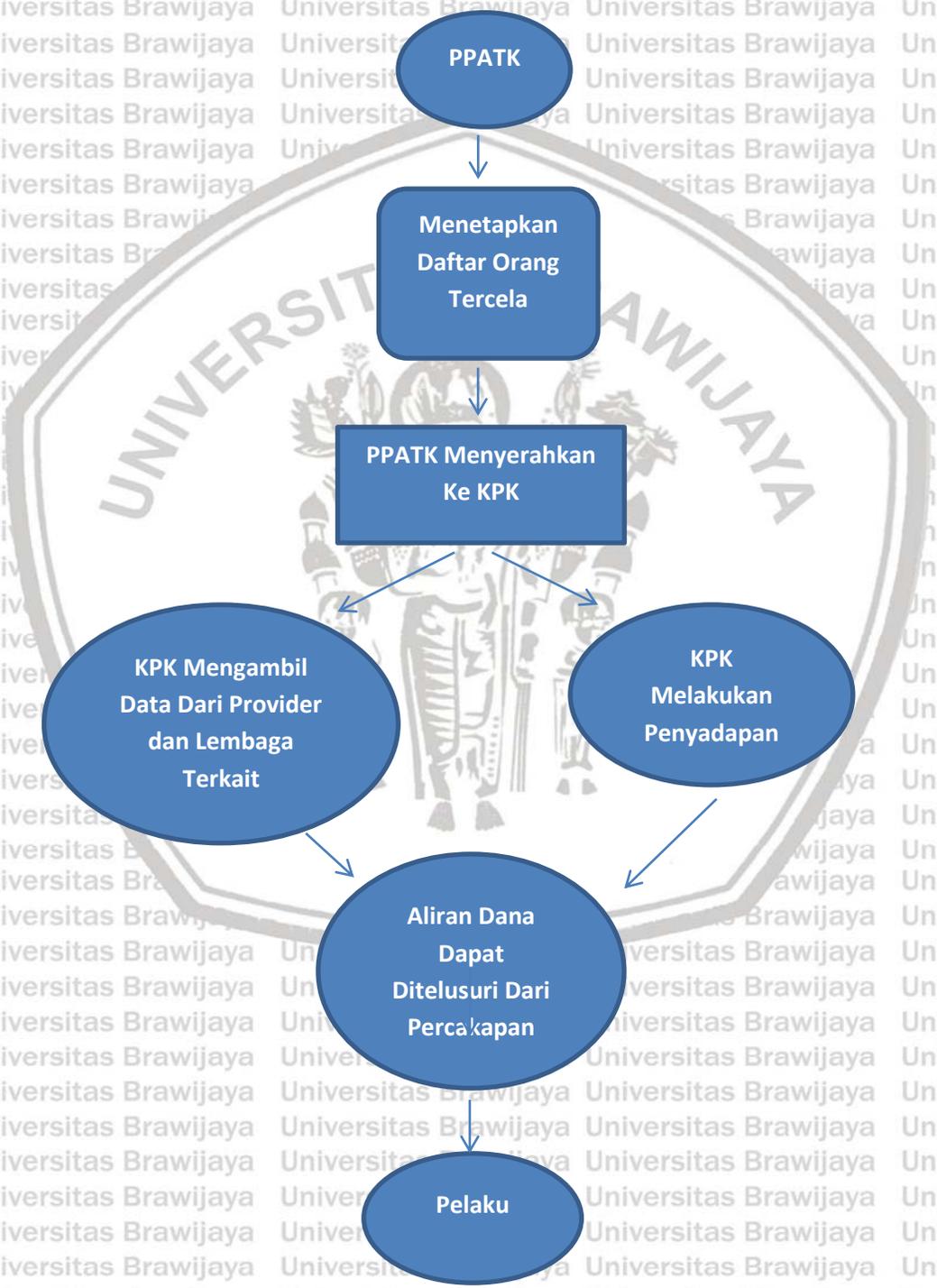
tambang. Pihak A menyerahkan uang senilai tunai Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) ke pihak B dengan menggunakan pembayaran tunai.

Permasalahannya, bagaimana penegak hukum, khususnya KPK dapat mengetahui transaksi tunai tersebut mengalir ke B. Salah satu strategi/cara yang dapat dilakukan ialah dengan melakukan kerjasama antara PPATK dengan KPK. Dalam hal ini penulis akan menggambarkan skema pengawasan, antara lain ialah sebagai berikut :



### Skema

## Kerjasama Pengawasan Antara PPATK dengan KPK



PPATK sebagai lembaga pengawas transaksi tunai dapat bekerjasama dengan KPK selaku penegak hukum khusus menangani tindak pidana korupsi. Dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai PPATK sebagai lembaga pengawas dapat menetapkan daftar orang tercela untuk diwaspadai karena berpotensi untuk melakukan suatu tindak pidana tertentu. Namun, RUU Pembatasan Transaksi Tunai tidak menjelaskan secara rinci darimana PPATK dapat menetapkan daftar orang tercela tersebut. Apabila ditelisik lebih jauh bahwa sumber PPATK mengetahui dan menetapkan daftar orang tercela tersebut dari :

1. Didapat dari Penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa yang melaporkan transaksi mencurigakan kepada PPATK.
2. Dapat dilihat dari profil dari suatu nasabah dengan penggunaan metode verifikasi yang lebih ketat (*Enhanced Due Diligence*). Misalnya, seorang polisi bergaji 5 juta per bulan dan apabila 1 (satu) tahun ia bekerja penghasilnya berjumlah Rp.60.000.000,- (enam puluh juta rupiah), tetapi ia mempunyai rekening di suatu bank sebesar 20 milyar rupiah. Hal ini tidak sesuai dengan profil nasabah tersebut karena terjadi ketimpangan antara harta kekayaan dengan penghasilannya. Sehingga, dalam hal ini dapat ditetapkan sebagai orang yang tercela.

Daftar orang tercela sebagaimana diungkapkan oleh PPATK tersebut dapat bertambah, sebab tidak jelas siapa yang dimaksud dengan orang tercela dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai. Setelah menetapkan daftar orang tercela PPATK menyerahkannya kepada KPK untuk dilakukan penyadapan dan

perekaman pembicaraan sesuai dengan Pasal 12 ayat (1) huruf a<sup>180</sup>. Dalam hal ini pelaporan PPATK tentang daftar orang tercela sangat membantu, sebab KPK menangani kasus tindak pidana korupsi tentu berdasarkan indikasi-indikasi tertentu yang mengarah pada tindak pidana korupsi. Seperti halnya sebelum dilakukannya penyadapan tentu dilakukan penyelidikan terlebih dahulu. Hal tersebut seperti halnya dilakukan oleh PPATK yang dapat menyerahkan daftar orang tercela berdasarkan hasil analisis transaksi keuangan PPATK, kemudian setelah terdapat indikasi dilakukan penyadapan.

Menurut Guru besar hukum pidana Fakultas Hukum UGM menyatakan pentingnya penyadapan ini dikarenakan :

1. Tindak pidana suap merupakan tindak pidana sederhana, namun sulit untuk dibuktikan<sup>181</sup>.
2. Biasanya antara pemberi suap dan penerima suap selalu melakukan *silent operation* untuk mewujudkan kejahatan tersebut<sup>182</sup>.

Oleh karena itu, untuk memberantas tindak pidana suap haruslah dilakukan dengan *silent operation* pula. Tidaklah dipungkiri bahwa terungkapnya kasus korupsi, seperti suap impor daging sapi yang meyeret

<sup>180</sup>Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan bahwa (1) Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan.

<sup>181</sup>Eddy OS Hiariej (Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum UGM), **Operasi Tangkap Tangan**, Website Resmi, <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/07/1116524>, diakses tanggal 1 Mei 2015

<sup>182</sup>Ibid.

mantan Ketua PKS Lutfhi Hasan Ishaq dan Suap SKK Migas yang melibatkan

Rudi Rubiandini tidak terlepas dari operasi tangkap tangan<sup>183</sup>.

Selain penyadapan dan perekaman pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a, KPK dapat meminta data atau informasi tertentu kepada jasa telekomunikasi dengan syarat untuk keperluan proses peradilan sesuai dengan Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 tahun 1999 Tentang Telekomunikasi (selanjutnya disebut UU Telekomunikasi)<sup>184</sup>.

Dasar yang digunakan untuk mengetahui aliran transaksi tunai tersebut dari komunikasi antara para pelaku. Sebab, mustahil kiranya pelaku tidak melakukan komunikasi satu sama lain dalam bertransaksi. Sehingga, titik fokus untuk mengetahui aliran dana tunai tersebut dari komunikasi para pelaku. Dari komunikasi inilah dapat diketahui bukti petunjuk<sup>185</sup> yang dapat dijadikan sebagai alat bukti. Dengan demikian, para pelaku transaksi tunai dapat ditangkap apabila dua alat bukti sudah didapat.

Skema penyadapan ini seringkali membuahkan hasil, sebab tidak jarang penyidik KPK berhasil dalam melakukan penyadapan dan melakukan operasi

<sup>183</sup>Ibid.

<sup>184</sup>Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi, yang menyatakan bahwa :

Untuk keperluan proses peradilan penyelenggara jasa telekomunikasi dapat merekam informasi yang dikirim dan atau diterima oleh penyelenggara jasa telekomunikasi serta memberikan informasi atas :

- a. Permintaan tertulis Jaksa Agung dan atau Kepala Kepolisian Republik Indonesia untuk tindak pidana tertentu.
- b. Permintaan penyidik untuk tindak pidana tertentu sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

<sup>185</sup>Pasal 188 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yang menyatakan bahwa :

Petunjuk adalah perbuatan, kejadian atau keadaan yang karena persesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan tindak pidana itu sendiri, menandakan bahwa telah terjadi suatu tindak pidana dan siapa pelakunya.

tangkap tangan dengan modus operandi pelaku menggunakan transaksi tunai.

Seperti halnya dalam kasus berikut ini :

“Jaksa Ketua Kasus BLBI Urip Tri Gunawan ditangkap KPK. Urip diduga menerima suap terkait penghentian penyidikan kasus BLBI yang melibatkan Syamsul Nursalim. Urip menerima uang 660 dolar AS (Rp.6 milyar) dari Artalyta Suryani yang merupakan orang dekat Syamsul Nursalim. Terbongkarnya kasus urip ini dikarenakan adanya percakapan antara Urip dan Artalyta juga sejumlah orang lainnya yang disadap KPK<sup>186</sup>”.

## **b. Kebijakan Formulasi Sanksi Bagi Pelanggar Pembatasan Transaksi Tunai**

### **Ditinjau Berdasarkan Teori Tujuan Pidanaan**

Dalam pembahasan sebelumnya telah dibahas tentang sanksi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia terkait dengan transaksi tunai.

Kajian sanksi tersebut akan dijadikan referensi untuk pemberian sanksi dalam pembatasan transaksi tunai. Namun, sebelumnya akan dibahas perbandingan

sanksi pembatasan transaksi tunai di berbagai negara. Untuk mengkaji hal ini

penulis menggunakan metode pendekatan perbandingan dan teori tujuan

pidanaan sebagai pisau analisis. Berikut ini merupakan tabel perbandingan

sanksi pembatasan transaksi tunai yang diatur di beberapa negara, antara lain

ialah sebagai berikut :

<sup>186</sup>Andri Gunawan, Natosmal Oemar, Refki Saputra, **Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan**, Indonesian Legal Rountable, Jakarta Selatan, 2013, hal 30-31.

**Tabel**  
**Perbandingan Sanksi**

**Pembatasan Transaksi Tunai di Beberapa Negara**

Negara	Aturan Hukum	Hukuman/Sanksi
Belgia	<i>Article 41 Law of 11 January 1993 on preventing use of the financial system for purposes of money laundering and terrorist financing</i>	Denda EUR 250 dan EUR 225 000, namun denda tidak boleh melebihi dari 10 % dari total yang ditransaksikan
Nigeria	<i>Section 15(2) Money Laundering (Prohibition) Act</i>	a. Bagi individu Tidak kurang dari N250.000 atau tidak lebih dari satu juta naira atau hukuman penjara tidak kurang dari 2 tahun atau tidak lebih dari 3 tahun, atau kedua-duanya baik denda maupun penjara b. Bagi lembaga keuangan dan badan usaha Tidak kurang dari N250.000 atau tidak lebih dari satu juta naira
Mauritis	<i>Section 5 dan Section 8 Financial Intelligence Unit and Anti Money Laundering Act 2002</i>	Denda tidak lebih dari 2 juta rupee atau hukuman kerja paksa tidak lebih dari 10 tahun
Meksiko	Rancangan Pelarangan Pembatasan pembelian Real Estate secara tunai	Sanksi 15 tahun penjara

Sumber : Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Transaksi Tunai



Di berbagai negara yang menerapkan pembatasan transaksi tunai dalam aturan hukumnya terdapat sanksi administratif maupun sanksi pidana. Terhadap sanksi administratif dianut oleh beberapa negara, namun disini penulis hanya akan membandingkan di satu negara saja yaitu negara Belgia. Sanksi administratif di negara Belgia yang memberikan sanksi administratif lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara lain. Belgia mengatur sanksi administratif tersebut pada *Article 41 Law of 11 January 1993 on preventing use of the financial system for purposes of money laundering and terrorist financing*, yang berdasarkan terjemahan bebas penulis menyatakan bahwa :

“Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 21 dihukum dengan denda antara EUR 250 dan EUR 225000. Namun, denda ini tidak mungkin melebihi 10% dari jumlah secara tidak sah diterima secara tunai<sup>187</sup>”.

Ketentuan sanksi di atas merupakan sanksi administratif, namun dapat memberikan efek pencegahan sebagaimana diungkapkan Karl O. Christiansen dalam tujuan pemidanaan yang bersifat utilitarian yang menyatakan bahwa :

“Tujuan pidana adalah pencegahan kejahatan, namun pencegahan bukan untuk tujuan akhir tetapi hanya sebagai sarana mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat<sup>188</sup>”.

---

<sup>187</sup> *Article 41 Law of 11 January 1993 on preventing use of the financial system for purposes of money laundering and terrorist financing (as amended by the Laws of 18 January 2010 and 26 November 2011, by the Programme Law (I) of 29 March 2012 and by the Royal Decrees of 6 May 2010 and of 3 March 2011)*, sebagaimana dikutip dari Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembatasan Transaksi Tunai, Op Cit**, tahun 2013, hal 95, yang menyatakan bahwa :

*Article 41:*

“Violations of the provisions of Article 21 are punished with a fine of between EUR 250 and EUR 225 000. However, this fine may not exceed 10% of the sums wrongfully received in cash. Those who wilfully prevent or obstruct the persons referred to in Article 42 in the execution of their assignment to detect or establish violations of Article 21, shall be punished with the same fine”.

<sup>188</sup> Dwidja Priyatno, **Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia**, PT. Refika Aditama, Bandung, Cetakan Ketiga Tahun 2013, hal 26.

Walaupun sanksi di negara Belgia hanya menerapkan sanksi administratif, dan bukan sanksi pidana. Namun, hemat penulis sanksi administratif dapat pula menimbulkan efek pencegahan. Sehingga, dengan efek pencegahan tersebut, transaksi tunai akan dapat diminimalisir karena menimbulkan rasa takut akan sanksi administratif tersebut. Dengan demikian, kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan utama hukum akan dapat terwujud. Sebab, tindak pidana korupsi akan berkurang, sehingga pembangunan akan berjalan.

Dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai menerapkan sanksi administratif yang terdiri dari beberapa sanksi yang terdapat pada Pasal 19 ayat (2) dan (3) RUU Pembatasan Transaksi tunai, antara lain ialah sebagai berikut :

Ayat (2)

- a. teguran tertulis;
- b. pengumuman kepada publik mengenai tindakan; dan/atau
- c. denda administratif.

Ayat (3)

Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c sebesar 30% (tiga puluh perseratus) dari jumlah Transaksi dengan menggunakan Uang Kartal atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)<sup>189</sup>.

Ketentuan denda administratif tersebut dapat diperberat ketika pelanggaran pembatasan transaksi tunai dilanggar kembali dalam kurun waktu 1 (satu) tahun dihitung sejak pelanggaran tersebut dilanggar<sup>190</sup>. Namun, tidak satupun pasal dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai tersebut menerapkan

<sup>189</sup>Pasal 19 ayat (2) dan (3) Rancangan Undang-Undang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal.

<sup>190</sup>Pasal 19 ayat (4) Rancangan Undang-Undang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal

sanksi pidana dalam ketentuan sanksinya. Padahal, ketentuan sanksi pidana sangat dibutuhkan untuk pelaku kejahatan luar biasa, khususnya tindak pidana korupsi. Hal ini selaras dengan pemikiran Hegel penganut teori tujuan pemidanaan absolut yang mengungkapkan bahwa :

“Pidana merupakan keharusan logis sebagai konsekuensi dari adanya kejahatan. Karena kejahatan merupakan pengingkaran terhadap ketertiban hukum negara yang merupakan perwujudan dari cita-cita susila<sup>191</sup>”.

Dari pendapat Hegel tersebut kiranya dapat dimengerti bahwa pemidanaan merupakan hal yang logis untuk diterapkan terhadap suatu kejahatan. Sedangkan tindak pidana korupsi merupakan suatu kejahatan luar biasa yang perlu diberantas dengan pemberian efek jera yang salah satunya dapat berupa pemidanaan. Hal ini juga selaras dari pandangan yang dikemukakan oleh H.L Packer dalam bukunya *“The Limits of Criminal Sanction”*, yang mengemukakan bahwa :

1. Sanksi pidana sangatlah diperlukan, sebab kita tidak dapat hidup sekarang maupun masa depan tanpa sanksi pidana<sup>192</sup>. Maksudnya disini ialah karena tujuan utama dari suatu hukum ialah untuk kesejahteraan masyarakat, maka untuk menjamin ketertiban dan kebahagiaan dalam masyarakat dibentuklah sanksi pidana.
2. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta

<sup>191</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, PT. Alumni, Bandung, Cetakan ke Tiga Tahun 2005, hal 12.

<sup>192</sup>Ibid. Hal 155.

untuk menghadapi ancaman dari bahaya-bahaya besar tersebut<sup>193</sup>.

Tidak dapat dipungkiri bahwa tindak pidana korupsi merupakan salah satu ancaman besar yang melanda Indonesia saat ini. Sehingga, tepat kiranya perbuatan yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi patut dihukum dengan sanksi pidana, termasuk perbuatan transaksi tunai sebagai modus tindak pidana suap.

3. Sanksi pidana suatu ketika merupakan penjamin yang terbaik apabila dilakukan secara cermat dan suatu ketika merupakan pengancam yang utama dari kebebasan manusia ketika dilakukan secara sewenang-wenang<sup>194</sup>. Dengan demikian, penerapan sanksi pidana harus diterapkan secara cermat untuk menghindari kesalahan pemberian sanksi kepada si pelanggar.

Negara Indonesia semestinya berani menerapkan pemidanaan terhadap pelaku yang melakukan pelanggaran terhadap pembatasan transaksi tunai.

Bahkan di negara-negara lain yang telah menerapkan pembatasan transaksi tunai berani untuk menerapkan sanksi pidana denda dan pidana penjara bagi pelanggarnya. Antara lain ialah negara Nigeria *Section 15(2) Money*

*Laundering (Prohibition) Act*, berdasarkan terjemahan bebas penulis menyatakan bahwa :

- (2) Dalam kasus tindak pidana menurut ketentuan ayat (d) sampai (f), di mana pelanggar :

<sup>193</sup>Ibid. Hal 156.

<sup>194</sup>Ibid.

- i) adalah seorang individu, denda tidak kurang dari N250,000 atau lebih dari satu juta naira atau hukuman penjara tidak kurang dari dua tahun atau lebih dari tiga tahun atau keduanya baik denda maupun penjara; atau
- (ii) adalah lembaga keuangan atau badan usaha lain, denda tidak kurang dari N250,000 atau lebih dari N1.000.000,00(satu juta naira)<sup>195</sup>.

Nigeria mengkombinasikan antara sanksi pidana denda dan sanksi penjara sebagai bentuk sanksi kepada para pelanggarnya. Bentuk sanksi yang diterapkan oleh negara Nigeria ini dapat menjadi referensi bagi Indonesia untuk mengadopsi khususnya ketentuan sanksi pidana penjara dalam pembatasan transaksi tunai. Apabila transaksi tunai digunakan sebagai modus operandi untuk melakukan tindak pidana korupsi yang merupakan kejahatan luar biasa, maka seyogyanya legislatif memberikan ketentuan sanksi pidana. Hal ini juga diungkapkan oleh penganut teori tujuan pidanaan retributif yaitu Emanuel Kant berpendapat bahwa :

“Pidana tidak pernah dilaksanakan semata-mata sebagai sarana untuk mempromosikan tujuan/kebaikan lain, baik bagi si pelaku itu sendiri maupun bagi masyarakat, tetapi dalam semua hal harus dikenakan hanya karena orang yang bersangkutan telah melakukan suatu kejahatan<sup>196</sup> .

<sup>195</sup>Section 15(2) MoneyLaundering (Prohibition) Act, sebagaimana dikutip dari Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013, hal 98, yang menyatakan bahwa :

(2) *in the case of offences under paragraphs (d) to (f), where the Offender :*

(i) *is an individual, to a fine of not less than N250,000 or more than one million naira or a term of imprisonment of not less than two years or more than three years or to both fine and imprisonment; or*

(ii) *is a financial institution or any other body corporate, to a fine of not less than N250,000 or more than N1,000,000.00 (one million naira).*

<sup>196</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, *Op Cit***, Tahun 2005, hal 11.

Emanuel Kant memandang pidana sebagai “*Kategorische Imperatief*” yaitu seseorang harus dipidana oleh hakim karena ia telah melakukan kejahatan.

Pidana bukan merupakan suatu alat untuk mencapai suatu tujuan, melainkan mencerminkan keadilan (*uitdrukking van de gerechtigheid*)<sup>197</sup>. Memang pendapat dari Emanuel Kant ini tidak sepenuhnya benar, sebab dalam suatu pidana masih terdapat tujuan lain yang perlu dicapai, seperti perbaikan si pelaku, mencegah kejahatan agar tidak terulang kembali dan sebagainya.

Walaupun demikian, pendapat Emanuel Kant ini selaras dengan pendapat Hegel sebelumnya pada intinya bahwa suatu kejahatan harus dipidana sebagai bentuk keadilan dan tuntutan kesusilaan. Oleh karena itu, karena tindak pidana korupsi merupakan suatu kejahatan, tentunya berdasarkan pendapat tersebut di atas pelaku diharapkan untuk dipidana sebagai bentuk pembalasan perbuatan jahat yang mereka lakukan.

Sanksi yang sedikit berbeda diterapkan oleh negara Mauritius yang tercantum dalam *Section 5* dan *Section 8 Financial Intelligence Unit and Anti Money Laundering Act 2002*, pada intinya sanksinya menyatakan bahwa:

“Siapapun yang melakukan hal dibawah untuk melakukan pembayaran properti melebihi batas yang telah ditentukan dikenakan denda tidak melebihi 2 juta rupee dan hukuman kerja paksa untuk jangka waktu tidak melebihi 10 tahun<sup>198</sup>”

<sup>197</sup> Ibid, hal 11-12

<sup>198</sup> *Limitation of payment in cash, Section 5 :*

(1) *Notwithstanding section 37 of the Bank of Mauritius Act 2004, but subject to subsection (2), any person who makes or accepts any payment in cash in excess of 500,000 rupees or an equivalent amount in foreign currency, or such amount as may be prescribed, shall commit an offence.*

(2) *Subsection (1) shall not apply to an exempt transaction.*

Sanksi yang diberikan oleh negara Mauritis ini berbeda dengan di negara-negara lain yang menerapkan pembatasan transaksi tunai. Jika di negara lain menerapkan sanksi pidana dan denda, sedangkan di negara mauritis lebih kepada sanksi denda dan kerja paksa yang di Indonesia jarang diterapkan. Negara Mauritis cukup berani menarapkan sanksi kerja paksa ini karena kerja paksa diterapkan terhadap pihak pelanggar sampai dengan tidak lebih dari 10 tahun.

Adapun beberapa contoh kasus peneanaan sanksi pidana di Mauritius adalah sebagai berikut:

*Section 8*

*Any person who -*

*(a) commits an offence under this Part; or*

*(b) disposes or otherwise deals with property subject to a forfeiture*

*order under subsection (2), shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding 2 million rupees and to penal servitude for a term not exceeding 10 years.*

*(2) Any property belonging to or in the possession or under the control of any person who is convicted of an offence under this Part shall be deemed, unless the contrary is proved, to be derived from acrimine and the Court may, in addition to any penalty imposed, order that the property be forfeited.*

□ **ICAC v Bibi Sareefa Emambux – C/N 132/10**

*The accused was prosecuted before the Intermediate Court for the offence of „limitation of payment in cash“ in breach of section 5(1) and 8 of the Financial Intelligence and Anti-Money Laundering Act 2002. On 8 January 2003 the accused had accepted a sum of Rs 700,000 in cash for the sale of cloth.*

*On 10 March 2010 the accused was sentenced to pay a fine of Rs 75,000.*

□ **ICAC v Benson Chai Pong Chen – C/N 1373/09**

*The accused was prosecuted before the Intermediate Court for the offence of limitation of payment in cash in breach of section 5(1) and 8 of the Financial Intelligence and Anti-Money Laundering Act 2002.*

*The accused had accepted a sum of Rs 927,651 in cash for the sale of his shares in Diamond Plastic Ltd on 11 March 2003. On 22 January 2010 the accused was sentenced to pay a fine of Rs 100,000.*

□ **ICAC v Anwarhussein Ramjaun – C/N 1326/09**

*The accused was prosecuted before the Intermediate Court for the offence of limitation of payment in cash in breach of sections 5(1) and 8 of the Financial Intelligence and Anti Money Laundering Act 2002. He had made payment of Rs 750,000 in cash for the purchase of an apartment situated at Wolmar. On 11 December 2009 the accused was sentenced to pay a fine of Rs 100,000.*

□ **ICAC v Pregalarden Murugan – C/N 668/09**

*The accused was prosecuted before the Intermediate Court, under 2 counts, for the offence of limitation of payment in cash in breach of section 5(1) and 8 of the Financial Intelligence and Anti-Money Laundering Act 2002. The accused, an astrologer, had made a payment of Rs 513,000 in cash on 31 May 2004 and had made a deposit of Rs 725,000 in cash in his bank account on 18*

*July 2006. On 13 November 2009 the accused was sentenced to pay a fine of 5,000 under count 1 and Rs 10,000 under count 2.*

Sebagaimana dikutip dari Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, Op Cit**, tahun 2013, hal 96-97.

Sedangkan apabila melihat dalam rancangan pembatasan transaksi tunai yang akan diterapkan oleh negara Meksiko mengatur sanksi pidana yang cukup berat, antara lain ialah sebagai berikut :

“Setiap orang dilarang untuk melakukan pembelian *real estate* secara tunai yang menghabiskan lebih dari MXN 100.000 (USD 7.700) tunai untuk keperluan pembelian kendaraan, kapal, pesawat dan barang mewah. Terhadap pelanggaran ketentuan ini dapat dikenakan pidana hingga 15 tahun penjara<sup>199</sup>.”

Meksiko bahkan berani menerapkan hukuman 15 tahun penjara bagi para pelanggar pembatasan transaksi tunai. Walaupun ini hanya sebatas rancangan atau konsep di negara Meksiko, namun wacana untuk pemberian pidana hukuman hingga maksimal 15 (lima belas tahun) penjara tersebut patut untuk diapresiasi. Terhadap sanksi pidana yang demikian, pihak legislatif dapat mempertimbangkan berat ringannya hukuman berdasarkan aturan hukum maupun konsep pidana di negara-negara yang mengatur sanksi pembatasan transaksi tunai tersebut.

Formulasi untuk mengatur berat ringannya suatu pidana merupakan hal yang sulit dan harus dipertimbangkan dari berbagai aspek yang ada. Berat ringannya suatu pidana bagi para pelanggar pembatasan transaksi tunai nantinya perlu dibedakan antara pelaku yang menggunakan transaksi tunai bukan untuk tindak pidana kejahatan luar biasa atau karena kelalaian, dengan pelaku yang menggunakan transaksi tunai untuk khusus ditujukan atau

<sup>199</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013, hal 33.

digunakan sebagai modus operandi kejahatan korupsi maupun kejahatan luar biasa lainnya. Untuk menjawab hal ini penulis mengacu pada beberapa model keadilan dan pendapat para ahli pidana.

Dasar untuk memberikan keadilan berupa sanksi bagi tindak pidana korupsi mengacu pada teori justifikasi modern untuk pemidanaan yang dikemukakan oleh Sue Titus Reid. Model keadilan ini dikenal juga bernama model ganjaran setimpal bagi pelaku (*just desert model*) yang didasarkan pada dua teori pada teori tujuan pemidanaan, antara lain yaitu pencegahan (*prevention*) dan retribusi (*retribution*). Dasar retribusi dari suatu teori *just desert model* yaitu menganggap bahwa pelanggar akan dinilai dengan sanksi yang patut diterima oleh mereka mengingat kejahatan-kejahatan yang telah dilakukannya, sanksi yang tepat akan mencegah para pelaku kriminal melakukan tindakan-tindakan kejahatannya dan mencegah orang lain untuk melakukan kejahatannya lagi<sup>200</sup>.

Dengan demikian, untuk menentukan berat ringannya suatu pidana

Dwidja Priyatno berpendapat bahwa :

Dengan model keadilan *just desert* ini, pelaku dengan kejahatan yang sama akan menerima pemidanaan yang sama, sedangkan pada pelaku yang melakukan tindak pidana/kejahatan yang serius akan mendapatkan pidana yang lebih keras daripada pelaku kejahatan yang lebih ringan<sup>201</sup>.

<sup>200</sup>Sue Titus Reid, *Criminal Justice, Procedures Issues*, West Publishing Company, New York, 1987, hal 451 sebagaimana dikutip dari M.Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana (Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Tahun 2003, hal 62.

<sup>201</sup>Dwidja Priyatno, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia, Op Cit*, hal 17.

Mengacu pendapat model keadilan Sue Titus Reid diatas, maka kejahatan biasa akan diberikan sanksi yang tidak terlalu berat dibandingkan dengan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh karena itu, tindak pidana korupsi sebagai kejahatan luar biasa tentunya harus dihukum berat sesuai dengan perbuatannya. Namun, sanksi tersebut terdapat batasan tertentu seperti yang diungkapkan oleh penganut teori retributif tidak murni yang berpendapat bahwa :

“Pidana tidak boleh melebihi batas dengan kesalahan terdakwa<sup>202</sup>”.

Terhadap hal ini pada pembahasan sebelumnya telah dibahas ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia terkait dengan pembatasan transaksi tunai. Dalam tabel 1.1 (lihat tabel 1.1) apabila dibandingkan satu sama lain, ketentuan sanksi yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai berkisar antara 1-5 tahun penjara dan ketentuan tersebut disertai dengan pidana denda.

Menurut Prof Roeslan Saleh mengatakan terdapat tiga alasan yang cukup panjang mengenai masih perlunya pidana dan hukum pidana, pada intinya beliau mengatakan :

1. Persoalan perlu atau tidaknya pidana tidak terletak tujuan yang hendak dicapai, tetapi pada seberapa jauh tujuan itu diperbolehkan menggunakan paksaan<sup>203</sup>.

<sup>202</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, Op Cit*, hal 12.

<sup>203</sup>Roeslan Saleh, *Mencari Azas-Azas Umum Yang Sesuai Untuk Hukum Pidana Nasional*, Kumpulan bahan Upgrading hukum pidana, tahun 1971, jilid 2, hal 15-16, Lihat pula Barda Nawawi

2. Harus tetap ada reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja<sup>204</sup>.

3. Pengaruh pidana dan hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat mentaati norma tersebut<sup>205</sup>.

Atas dasar beberapa pendapat berdasarkan teori tujuan pemidanaan, ditunjang dengan pendapat para ahli yaitu Herbert L. Pecker, Prof Roeslan Saleh, dan pendapat ahli lain tentang perlunya sanksi pidana. Kemudian berdasarkan model keadilan *just desert* yang telah diungkapkan sebelumnya dengan memberikan ganjaran setimpal bagi pelaku yang melakukan kejahatan berat atau ringan. Serta, ketentuan sanksi di beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai dan beberapa negara yang telah menerapkan sanksi administratif dan sanksi pidana penjara antara 1-5 tahun penjara. Atas dasar beberapa hal di atas maka, penulis menawarkan rancangan formulasi rumusan sanksi pembatasan transaksi tunai, antara lain ialah sebagai berikut:

Ayat (1)

“Setiap orang yang dengan sengaja melebihi ketentuan batas nominal transaksi tunai dalam undang-undang ini untuk digunakan khusus melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, tindak pidana pencucian uang, tindak pidana narkoba dan *illegal logging* dipidana dengan pidana penjara minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 5 (lima) tahun penjara”.

---

Arief, **Pemidanaan, Masalah-Masalah Hukum**, No 16, tahun 1974 hal 14-16, sebagaimana dikutip dari Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana**, *Op Cit*, hal 152-153.

<sup>204</sup>Ibid.

<sup>205</sup>Ibid.

Ayat (2)

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak mengurangi sanksi tindakan dan pidana denda”.

Dari rumusan yang penulis rumuskan diatas bahwa terdapat kekhususan tersendiri bagi pelaku yang menggunakan transaksi tunai untuk digunakan sebagai operandi melakukan tindak pidana *a quo*. Dengan kata lain, apabila bagi pelaku yang melanggar transaksi tunai tidak dengan sengaja digunakan untuk melakukan tindak pidana *a quo*, maka hanya dikenakan sanksi selain sanksi pidana penjara seperti yang telah tercantum dalam RUU Pembatasan Transaksi Tunai. Penegakan hukum terhadap tindak pidana khusus harus dibedakan karena sifatnya ialah kejahatan luar biasa. Kejahatan luar biasa harus ditegakkan dengan penegakan hukum luar biasa pula. Salah satunya yaitu dengan penerapan sanksi pidana penjara guna pemberian efek jera.

Menurut Gerber dan McAnany menyatakan hal yang sama dengan pandangan diatas bahwa :

“Teori pemidanaan yang bersifat retribusi telah tidak populer, namun pemidanaan tidak pernah tersingkirkan. Bahkan dalam hari-harinya yang paling buruk, orang-orang mengakui bahwa sejauh apapun kita bergerak ke arah rehabilitasi sebagai tujuan total, tetap saja harus ada pemidanaan<sup>206</sup>”.

Dengan demikian, sanksi pemidanaan tidak dapat dihilangkan begitu saja, sebab sanksi pemidanaan wajib tetap ada untuk hukuman bagi para pelaku tindak pidana khusus yang memberikan dampak kerugian besar bagi

<sup>206</sup>Rudolp J. Gerber and Patrick D. Mc. Anany, *The Philosophy of Punishment*, Dalam : *The Sociology of Punishment & Correction*, John Wiley and Sonc, Inc., New York, 1970, sebagaimana dikutip M.Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana (Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Tahun 2003, hal 29.

masyarakat maupun negara. Selain sanksi pemidanaan, terdapat pula hal lain yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) RUU Pembatasan Transaksi Tunai yang telah diungkapkan sebelumnya, yaitu adanya sanksi tindakan. Sanksi tindakan ini biasanya dikenakan terhadap korporasi yang sanksinya dapat berupa, *pertama*, penutupan sebagian atau seluruh korporasi tersebut. *Kedua*, penempatan korporasi dibawah pengampunan selama beberapa waktu tertentu atau dengan kata lain dibekukan izinnya dalam beberapa waktu tertentu. *Ketiga*, perampasan hasil tindak pidana yang diperoleh korporasi tersebut. *Keempat*, pengumuman putusan hakim tersebut disuatu website. *Kelima*, pengambilalihan korporasi oleh negara<sup>207</sup>.

Pemikiran perpaduan sanksi pidana dan sanksi tindakan ini diungkapkan oleh Sholehudin dengan apa yang dinamakan *double track system*. *Double track system* adalah kedua-duanya, yakni sanksi pidana dan sanksi tindakan. *Double track system* tidak sepenuhnya memakai satu diantara kedua sanksi itu. Sistem dua jalur ini menempatkan dua jenis sanksi tersebut dalam kedudukan yang setara. Penekanan pada kesetaraan sanksi pidana dan sanksi tindakan dalam kerangka *double track system*, sesungguhnya terkait dengan suatu fakta bahwa unsur pencelaan/penderitaan (lewat sanksi pidana) dan unsur pembinaan (lewat sanksi tindakan) sama-sama penting<sup>208</sup>.

<sup>207</sup>Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

<sup>208</sup>M.Sholehuddin, **Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana (Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya)**, *Op Cit*, Tahun 2003, hal 28.

Sanksi pidana sesungguhnya bersifat reaktif terhadap suatu perbuatan, sedangkan sanksi tindakan lebih bersifat antisipatif terhadap pelaku perbuatan tersebut. Jika fokus sanksi pidana tertuju pada perbuatan salah seorang lewat pengenaan penderitaan (agar yang bersangkutan menjadi jera), sedangkan fokus sanksi tindakan terarah pada upaya memberi pertolongan agar pelaku berubah<sup>209</sup>. Penetapan sanksi pidana dan sanksi tindakan merupakan aktivitas program legislasi dan/atau yudikasi untuk menormatiskan jenis dan bentuk sanksi (pidana) sebagai landasan keabsahan penegakan hukum melalui penerapan sanksi<sup>210</sup>.

Dari sudut ide dasar *double track system*, kesetaraan kedudukan sanksi pidana dan sanksi tindakan sangat bermanfaat untuk memaksimalkan penggunaan kedua jenis sanksi tersebut secara tepat dan proporsional. Sebab, kebijakan sanksi yang integral dan seimbang (sanksi pidana dan sanksi tindakan), selain menghindari penerapan sanksi yang fragmentaristik (yang terlalu menekankan pada sanksi pidana), juga menjamin keterpaduan sistem sanksi yang bersifat individual dan sistem sanksi yang bersifat fungsional.

Seperti yang dikatakan oleh Hart, bahwa suatu teori pidanaan yang secara moral dapat diterima, harus mampu memperlihatkan kompleksitas dari pidanaan dan menguraikannya dari suatu kompromi antara prinsip-prinsip yang berbeda dan saling bertentangan. Untuk itu, setiap pidanaan yang berdimensi majemuk dan setiap segi perlu diperhatikan secara terpisah tetapi

<sup>209</sup>Ibid, hal 32.

<sup>210</sup>Ibid, hal 82.

dalam kaitan totalitas sistem hukum. Dapat saja dalam suatu perkara dimensi retributif lebih dominan, tetapi pada perkara lain prinsip (teleologis) kemanfaatan lebih unggul. Setiap dimensi yang dominan, menurut Hart dapat menjadi relevan sebagai dasar dari suatu justifikasi<sup>211</sup>.

Hal yang diungkapkan oleh Sholehuddin tentang *double track system* diatas selaras dengan teori tujuan pemidanaan yang bersifat gabungan yang menyatakan bahwa :

“Bertolak dari prinsip “*utilitarian*” dan “*teleologis*” pandangan ini menganjurkan untuk mengadakan artikulasi terhadap teori pemidanaan yang mengintegrasikan fungsi pidana sekaligus baik yang bersifat retribution maupun yang bersifat utilitarian misalnya pencegahan dan rehabilitasi<sup>212</sup>

Dengan demikian, sanksi yang diberikan oleh Pasal 19 ayat (2) RUU Pembatasan Transaksi Tunai sudah tepat dengan adanya sanksi tindakan. Namun, perlu ditambah dengan sanksi pidana khusus bagi pelaku yang menggunakan transaksi tunai sebagai modus operandi untuk melakukan tindak pidana korupsi maupun tindak pidana luar biasa lainnya. Sehingga, sanksi bagi pelaku yang menggunakan transaksi tunai melebihi batas nominal yang ditentukan tidak harus dikenakan sanksi pidana, tetapi cukup dikenakan sanksi administratif sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) dan (3) RUU Pembatasan Transaksi Tunai. Hal tersebut sudah sesuai dengan teori tujuan pemidanaan yang bersifat gabungan dan *double track system* sebagai bentuk

<sup>211</sup>Ibid, hal 31.

<sup>212</sup>Barda Nawawi Arief, **Kapita Selektta Hukum Pidana**. Penerbit Citra Aditya , cetakan ketiga, Bandung, 2010, hal 71

sanksi pidana yang tidak hanya mengedepankan pembalasan, tetapi juga manfaat bagi pelaku maupun masyarakat.

Dengan demikian, dengan adanya aturan hukum pembatasan transaksi tunai dan penjatuhan sanksi yang berat bagi pelaku tindak pidana korupsi yang menggunakan transaksi tunai sebagai modus operandinya. Diharapkan tindak pidana korupsi dapat berkurang sedemikian besar, seperti apa yang telah diungkapkan oleh Kepala PPATK Muhammad Yusuf yang menyatakan bahwa :

Dengan adanya aturan pembatasan transaksi tunai, maka korupsi akan berkurang setidaknya 70 % (persen), sebab transaksi yang tercatat akan mudah ditelusuri oleh penegak hukum<sup>213</sup>.

Oleh karena itu, pihak legislatif sebaiknya segera merealisasikan RUU Pembatasan Transaksi Tunai menjadi hukum positif di Indonesia. Sehingga, tindak pidana korupsi dapat berkurang demi terselenggaranya *good governance* yang dapat memaksimalkan keuangan negara untuk mensejahterakan rakyat Indonesia dengan pembangunan di beberapa sektor.

## **9. Kajian Kebijakan Hukum Pidana Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai**

### **Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Teori Hak**

#### **Asasi Manusia**

Membicarakan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM) berarti membicarakan dimensi kehidupan manusia. HAM ada bukan karena diberikan oleh masyarakat dan kebaikan dari negara, melainkan berdasar martabatnya sebagai manusia. Pengakuan atas eksistensi manusia menandakan bahwa

<sup>213</sup>Hukum Online, **PPATK Tagih BI Batasi Transaksi Tunai**, <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt50112c45aa7bd/ppatk-tagih-bi-batasi-transaksi-tunai>, diakses tanggal 30 Juni 2015.

manusia sebagai makhluk hidup adalah ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa, Allah

SWT patut memperoleh apresiasi secara positif<sup>214</sup>.

Apresiasi terhadap adanya HAM tidak terlepas dari adanya Deklarasi

Universal tentang HAM (selanjutnya disebut DUHAM). DUHAM merupakan

puncak konseptualisasi manusia sejagat yang menyatakan dukungan dan

pengakuan yang tegas tentang HAM. DUHAM yang lahir tahun 1948 bersifat

tidak mengikat para anggota PBB, tergantung kepada kemauan negara-negara

itu sendiri untuk memuatnya dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya

atau tidak<sup>215</sup>. Terdapat beberapa pandangan tentang HAM yang dianut oleh

negara-negara di dunia. Salah satunya berpandangan bahwa HAM dilihat

disamping sebagai masalah Universal juga merupakan masalah nasional

masing-masing bangsa, pandangan ini biasa disebut dengan pandangan

partikularistis relatif. Berlakunya dokumen-dokumen HAM internasional harus

diselaraskan, diserasikan dan diseimbangkan serta memperoleh dukungan

budaya bangsa. Pandangan ini tidak hanya menjadikan kekhususan yang ada

pada masing-masing bangsa sebagai sasaran untuk bersikap defensif, tetapi

dilain pihak juga aktif mencari perumusan dan pembenaran (*vindication*)

<sup>214</sup> Majda El-Muhtaj, **Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi di Indonesia : Dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002**, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Cetakan Ke Empat, Jakarta, Tahun 2012, hal 1.

<sup>215</sup> A.Manoppo, "Sepintas Tinauan Mengenai Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Acara di Indonesia", **Dalam Hukum dan Keadilan**, Jakarta: Majalah Hukum Peradin, No 1 Tahun ke IV, Mei-Juni, 1978, hal 62. Sebagaimana dikutip dari Majda El-Muhtaj, **Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi di Indonesia : Dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002**, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Cetakan Ke Empat, Jakarta, Tahun 2012, hal 54.

terhadap karakteristik HAM yang dianutnya. Pandangan ini yang kemudian dianut oleh Indonesia<sup>216</sup>.

Upaya-upaya untuk menciptakan ketertiban sosial di masyarakat harus pula disertai dengan penghormatan dan penghargaan yang tinggi terhadap keberadaan HAM. Tidak ada gunanya apabila upaya untuk menciptakan ketertiban sosial tersebut melanggar HAM. Upaya untuk menciptakan ketertiban sosial tersebut dapat berbentuk aturan hukum yang dibuat oleh legislatif yang dalam hal ini ialah aturan hukum tentang pembatasan transaksi tunai. Permasalahan yang muncul ialah apakah kebijakan hukum pidana pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang diungkapkan oleh penulis di atas melanggar HAM atau tidak. Untuk menjawab hal ini penulis akan mengacu pada beberapa teori Hak Asasi Manusia dan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait tentang HAM.

Secara teoritis Todung Mulya Lubis memberikan beberapa teori HAM, diantara teori-teori HAM tersebut terdapat teori HAM alami (*natural right*) dan teori HAM positivis (*positivist theory*). Teori HAM alami menurut Todung Mulya Lubis ialah :

“HAM alami (*natural right*) adalah hak yang dimiliki oleh seluruh manusia pada segala waktu dan tempat berdasarkan takdirnya sebagai manusia”<sup>217</sup>.

<sup>216</sup> Masyur Efendi dan Taufani Sukmana E, 2007, **HAM: Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik**, Bogor : Ghalia Indonesia, hal 81-82.

<sup>217</sup> Lihat Todung Mulya Lubis, *In Search Of Human Rights : Legal Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993, hal 14-25, sebagaimana dikutip dari Majda El-Muhtaj, **Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi di Indonesia : Dari UUD 1945**

Hal ini dapat diartikan bahwa HAM didapat dari Tuhan yang Maha Esa sesuai dengan kodratnya sebagai manusia. Hak yang diberikan oleh Tuhan tersebut tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun dan harus dihormati, dan dihargai keberadaannya. Sedangkan teori HAM positifis (*positivist theory*) menurut Todung Mulya Lubis ialah :

“Teori HAM positifis (*positivist theory*) ialah hak harus tertuang dalam hukum yang riil, maka dipandang sebagai hak melalui adanya jaminan konstitusi”<sup>218</sup>.

Untuk memberikan kejelasan tentang hak hukum dan hak alami, Nur Ahmad Fadhil Lubis memberikan pejelasaannya ialah apabila hak hukum dapat ditarik kembali atau dialihkan sesuai dengan ketentuan *law makers*, sedangkan jika hak alami melekat dan abadi pada pemiliknya. Hak alami ini tidak dapat ditanggalkan, baik oleh Raja atau Negara sekalipun. Audi menyebutkan hak hukum sebagai *advantegous positions under the law of a society*, sedangkan hak alami dinamakan dengan *most fundamental rights*<sup>219</sup>. Penjelasan lebih lanjut pembedaan hak alami dan hak hukum tersebut yang secara eksplisit dinyatakan :

Hak hukum (*legal rights*) merupakan hak seseorang dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum yang secara legal tercantum dalam hukum yang berlaku. Sementara hak alami (*natural rights*) merupakan hak manusia sepenuhnya<sup>220</sup>.

---

Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Cetakan Ke Empat, Jakarta, Tahun 2012, hal 2-3.

<sup>218</sup>Ibid.

<sup>219</sup>Ibid, hal 41.

<sup>220</sup>Ibid, hal 48-49.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa hak hukum lebih menekankan sisi alamiah manusia (*naturally human being*). Sedangkan hak alami disebut juga hak yang tidak terpisahkan dengan dimensi kemanusiaan manusia. Walaupun keduanya terlihat ada perbedaan, namun tidak berarti keduanya terpisah. Hak alami membutuhkan legalitas formal untuk dapat berlaku dan diberlakukan secara kongkret dalam kehidupan<sup>221</sup>. Hemat penulis, dalam hal kebijakan hukum pidana tentang pembatasan transaksi tunai tersebut merupakan hak hukum sesuai dengan teori HAM positivistis (*positivist theory*). Sebab, hak tersebut diberikan oleh negara melalui peraturan perundang-undagannya, bukan didapat secara kodrati sebagai manusia. Hak hukum tersebut ada dikarenakan terdapat jaminan atau aturan hukum yang mengatur tentang hak tersebut. Begitu pula sebaliknya, jika tidak ada jaminan atau aturan hukum yang mengatur hak tersebut, maka hak tersebut dianggap tidak ada. Artinya sesuai dengan pendapat diatas hak hukum dapat diberikan dan dapat ditarik kembali sewaktu-waktu sesuai dengan ketentuan pembuat hukum.

Hak hukum sesuai dengan teori HAM positivistis (*positivist theory*) yang berkaitan dengan pembatasan transaksi tunai tersebut erat kaitannya dengan hak milik pribadi yang tercantum dalam konstitusi dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU HAM). Ketentuan tentang hak milik pribadi tersebut tertuang dalam konstitusi pada Pasal 28H ayat (4) yang menyatakan bahwa :

<sup>221</sup>Ibid, hal 49.

“Setiap orang mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun”.<sup>222</sup>

Apabila ditafsirkan secara gramatikal bahwa hak milik pribadi ini berkaitan dengan harta yang dimiliki seseorang tersebut, baik harta bergerak, harta tidak bergerak maupun dalam bentuk uang. Harta yang dikuasakan kepada pihak perbankan/instansi lain sebagai lembaga penyimpan dana tentunya juga merupakan hak milik seseorang yang disimpan/dikuasakan oleh pihak lain. Oleh karena itu, hak milik pribadi seseorang patut untuk dihargai dan dilindungi demi kesejahteraan manusia itu sendiri.

Selain dalam konstitusi tersebut, terdapat pula ketentuan lain yang terdapat hubungan antara pembatasan transaksi tunai dengan hak atas kesejahteraan yang termuat dalam bagian ketujuh Pasal 36 ayat (1) UU HAM yang menyatakan bahwa :

“Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan cara tidak melanggar hukum”<sup>223</sup>.

Artinya setiap orang berhak bekerjasama untuk mengembangkan hak milik pribadinya tersebut dengan orang lain, termasuk dengan pihak perbankan.

Namun, permasalahannya ialah apakah ketika harta yang dimiliki orang tersebut dibatasi dalam jumlah nominal tertentu untuk dialihkan dari transaksi tunai ke transaksi non tunai melalui pihak perbankan dan instansi yang terkait

<sup>222</sup>Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>223</sup>Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

lain melanggar HAM. Sebab, ketika seseorang menarik dana tunai yang disimpannya di instansi perbankan dibatasi sebesar Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), tentunya hal ini akan sedikit membatasi hak milik pribadi seseorang tersebut. Terlebih lagi, ketika hak milik pribadi untuk bertransaksi dalam aktivitas ekonomi seperti seseorang ingin membeli sebidang tanah dengan harga di atas Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), maka transaksi tersebut wajib dilakukan transfer dana dari kelebihan batas nominal yang telah ditentukan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa substansi pengaturan transaksi secara tunai ini bersifat pembatasan terhadap hak asasi ekonomi setiap individu<sup>224</sup>.Pembatasan transaksi tunai disatu sisi memang mengurangi hak asasi untuk memilih bentuk transaksi dalam aktivitas ekonominya<sup>225</sup>.Namun, menurut pendapat Yunus Husein yang berpendapat bahwa :

“Hak warga negara untuk melakukan transaksi tidak dilanggar oleh negara, melainkan negara memberikan suatu aturan,suatu sarana untuk melakukan transaksi dengan syarat-syarat tertentu demi terciptanya lalu lintas keuangan yang bersih, jujur, dan beritikad baik berdasarkan perjanjian yang sah sesuai dengan pasal 1320 KUHPER”.<sup>226</sup>

Yunus Husein tidak sependapat apabila pembatasan transaksi tunai ini dikatakan bertentangan dengan HAM. Menurut Yunus, hak asasi merupakan hak yang diperoleh sejak lahir, bukanlah hak yang diberikan oleh negara. Di

<sup>224</sup>Yunus Husein, Edi Suprpto, Yetty Komalasari Dewi, dkk, **Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembatasan Transaksi Tunai, *Op Cit***, tahun 2013, hal 15.

<sup>225</sup>Ibid, hal 22.

<sup>226</sup>Ibid, hal 83.

Perancis merupakan Negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia ini telah menerapkan pembatasan transaksi tunai. Atas dasar itu, aturan ini akan lebih ideal apabila dimasukkan ke dalam sebuah UU karena lebih komprehensif, baik dengan membuat UU yang baru atau merevisi UU yang sudah ada. Apabila ingin membatasi hak-hak warga negara harus diatur dalam UU, karena UU produknya DPR yang merupakan implementasi dari wakil rakyat<sup>227</sup>.

Dengan demikian, negara berwenang memberikan suatu aturan demi terciptanya tujuan hukum. Hal ini selaras juga dengan tujuan hukum seperti yang dikatakan dalam teori tujuan hukum campuran yang menyatakan bahwa :

“Tujuan pokok hukum adalah ketertiban, dan oleh karena itu merupakan syarat bagi terciptanya masyarakat yang teratur, diamping itu Mochtar Kusumaatmadja berpendapat tujuan lain dari hukum untuk mencapai keadilan<sup>228</sup>”.

Atas dasar hal inilah, kebijakan hukum pidana pembatasan transaksi tunai bertujuan luas yang tidak hanya untuk segelintir masyarakat, tetapi mempunyai tujuan yang baik untuk ketertiban dan manfaat bagi masyarakat, bangsa dan negara, seperti yang diungkapkan oleh Jeremy Bentham yang mengatakan bahwa :

“Tujuan hukum adalah hukum dimanfaatkan guna menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya”.

<sup>227</sup>Fathan Qorib, Pembatasan Transaksi Tunai Cegah Peluang Korupsi, [http:// www.hukumonline.com/berita/baca/1t5146c85fc3821/ pembatasan- transaksi- tunai-cegah-peluang-korupsi](http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5146c85fc3821/pembatasan-transaksi-tunai-cegah-peluang-korupsi), diakses tanggal 4 Februari 2015.

<sup>228</sup>Satjipto Rahardjo, **Imu Hukum**, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hal 50.

Kemanfaatan yang telah diungkapkan oleh Jeremy Bentham tersebut selaras dengan tujuan pembatasan transaksi tunai yaitu salah satunya guna terciptanya ketertiban hukum masyarakat yang bebas dari tindak pidana korupsi maupun tindak pidana lain, serta menjamin efektifitas dan efisiensi kelancaran sistem pembayaran di Indonesia. Menurut Esmi Warassih, menyatakan bahwa :

“Era pembangunan seperti sekarang ini telah mendorong agar hukum mampu menampakan sosoknya sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan juga sebagai proses perubahan dan pengembangan masyarakat. Untuk itu, hukum seharusnya menentukan pola dan arah pembaharuan masyarakat dan mampu menuntun kegiatan penyelenggaraan pembangunan agar tujuan mensejahterakan masyarakat dapat terwujud”<sup>229</sup>.

Sehingga, selain tujuan pembatasan transaksi tunai untuk kemanfaatan dan ketertiban dalam masyarakat. Namun, juga mempunyai maksud terselubung yaitu untuk pembaharuan masyarakat guna menciptakan masyarakat yang sejahtera. Walaupun pembatasan transaksi tunai sedikit membatasi hak masyarakat dalam aktivitas ekonominya, namun dapat ditolerir karena tujuan utama dari pembatasan ini untuk pembangunan dan kebaikan masyarakat, bangsa dan negara yang lebih baik guna menciptakan masyarakat yang sejahtera dan bersih dari tindak pidana korupsi dan tindak kejahatan lain.

Hal di atas diperkuat dengan pendapat yang diungkapkan oleh Todung Mulya Lubis yang memandang bahwa :

<sup>229</sup>Esmi Warrasih, **Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis**, Suryandaru Utama, 2005, Semarang, hal 168.

“Pembatasan transaksi tunai tidak membatasi hak seseorang untuk bertransaksi karena tidak merampas atau mengurangi hak orang untuk bertransaksi, tetapi hanya membatasi jumlah transaksi”<sup>230</sup>.

Atas dasar sebagaimana diungkapkan oleh Todung Mulya Lubis di atas bahwa pembatasan transaksi tunai ini tidak melanggar Hak Asasi Manusia, sebab tidak melarang secara penuh orang melakukan transaksi. Namun, hanya mengalihkan orang yang sebelumnya melakukan transaksi tunai dalam jumlah besar untuk dibatasi agar orang tersebut melakukan transaksi tunai yang lebih kecil. Sehingga, pada hakikatnya hak dari masyarakat tersebut tidak hilang. Sebab, masyarakat masih dapat bertransaksi dalam aktivitas ekonominya sesuai dengan hak milik pribadinya. Transaksi tersebut hanya saja dialihkan berdasarkan cara pembayarannya saja melalui sarana perbankan dan instansi lain yang berkaitan. Dengan demikian, seseorang tetap dapat melakukan transaksi dalam jumlah besar sesuai dengan hak milik pribadinya, namun dalam transaksi tunai per hari dibatasi jumlah nominal tertentu agar orang tersebut mengalihkan transaksi tunai ke non tunai.

<sup>230</sup>Todung Mulya Lubis (Direktur Eksekutif Indonesian Legal Roundtable), **Perangi Korupsi, Batasi Transaksi Tunai, Disampaikan dalam acara Seminar dan FGD Pembatasan Transaksi Tunai Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang di Indonesia**-Surabaya, 3 Desember 2012 dan Medan, 4 februari 2013.

**BAB V****PENUTUP****A. Kesimpulan**

1. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembatasan transaksi tunai, khususnya UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank, UU Peredaran Uang Dengan Perantara Bank, UU Pembawaan Uang mempunyai dari segi pengaturan perbuatan yang dilarang, anatra lain *pertama*, batas nilai nominal sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. *Kedua*, esensi dasar filosofis dibentuknya UU *a quo* bukan ditujukan untuk pembatasan transaksi tunai yang bertujuan mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, dan kejahatan lain. Namun, menekankan pada pengaturan guna mencegah kekacauan, dan peredaran uang serta menyehatkan keadaan uang. *Ketiga*, Hal ini berimplikasi pada substansi dari peraturan perundang-undangan tentang pembatasan transaksi tunai belum dapat mencakup secara keseluruhan materi substansi pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, seperti belum terdapatnya aturan pembatasan mengenai setoran tunai dan tarik tunai, pembatasan penukaran valuta asing, pembatasan pembelian barang-barang mewah, pembatasan transaksi tunai per hari kerja dan lain sebagainya. Namun, dari segi sanksi dari beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembatasan transaksi tunai tersebut sudah tegas dengan memberikan sanksi denda dan pidana penjara.

2. Urgensi/alasan perlu adanya aturan hukum pembatasan transaksi tunai secara spesifik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, antara lain ialah sebagai berikut :

- a. Membatasi ruang gerak pelaku tindak pidana korupsi untuk melakukan suap dan gratifikasi
- b. Pembatasan transaksi tunai akan mempermudah mendeteksi dan membuktikan aliran dana transaksi keuangan dengan memaksimalkan pendekatan *follow the money*
- c. Upaya represif penegak hukum perlu diikuti oleh upaya preventif
- d. Peluang terjadinya tindak pidana korupsi dapat diminimalisir
- e. Pembatasan transaksi tunai sesuai dengan program Bank Indonesia yaitu *less cash society*

3. Ketentuan dalam Naskah Akademis dan RUU Pembatasan Transaksi Tunai serta usulan PPATK sebenarnya sudah baik dan tidak melanggar Hak Asasi Manusia, sebab masih memperbolehkan seseorang untuk melakukan transaksi dengan cara non tunai jika melebihi batas yang telah ditentukan.

Namun, masih terdapat beberapa kelemahan dari segi substansial rumusan terdapat rancangan rumusan yang tumpang tindih/rumusan yang hampir sama maknanya, sehingga terdapat dua alternatif pilihan *pertama*, menerapkan salah satu rancangan rumusan yang paling luas maknanya dan ditentukan obyek transaksi yang dibatasi. *Kedua*, menerapkan seluruh rancangan rumusan sesuai dengan unsur-unsur yang terdapat dalam rancangan rumusan tersebut sehingga memberikan kepastian hukum

penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan jasa dalam bertindak, dan tetap menerapkan rancangan rumusan yang lebih luas maknanya/unsur-unsurnya, sehingga dapat mengakomodasi irancangan rumusan yang lebih sempit jika terdapat tindakan lain yang tidak terjangkau oleh rumusan yang lebih sempit tersebut. Rumusannya antara lain ialah sebagai berikut:

- a. Rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai dalam satu hari kerja.
- b. Rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai antara subjek orang/badan hukum dengan penyedia jasa keuangan dan penyedia barang dan/atau jasa lain.
- c. Rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai yang ditujukan untuk pembelian barang-barang mewah tertentu.
- d. Rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai dalam penukaran mata uang asing.
- e. Rancangan formulasi rumusan pembatasan setoran tunai dan penarikan tunai.
- f. Rancangan formulasi rumusan pencantuman tujuan penggunaan dana penarik dana tunai.
- g. Rancangan formulasi rumusan pembayaran non tunai harga bersih lelang.
- h. Rancangan formulasi rumusan pengawasan pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

- i. Rancangan formulasi rumusan sanksi pembatasan transaksi tunai sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

## **B. Saran**

1. Sebaiknya pemerintah Indonesia segera mencabut Undang-Undang yang terkait dengan pembatasan transaksi tunai yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman, seperti UU Kewajiban Menyimpan Uang di Bank, UU Peredaran Uang Dengan Perantaraan Bank, UU Pencabutan dan Peraturan Pembawaan Uang tunai, sebab sampai saat ini masih berlaku dan hanya sebagai macan kertas yang tidak efektif ketika diterapkan sebagai norma hukum.
2. Sebaiknya pemerintah dan pihak legislatif melihat secara luas bahwa rancangan formulasi rumusan pembatasan transaksi tunai ini tidak hanya memiliki urgensi pada satu sisi saja yaitu pemberantasan tindak pidana korupsi, tetapi juga mempunyai urgensi lain untuk kepentingan masyarakat, bangsa dan negara, baik dari bidang perpajakan, efisiensi dan efektifitas pembayaran, pemberantasan kejahatan luar biasa lainnya dan lain sebagainya. Sehingga, perlu kiranya pemerintah dan pihak legislatif untuk memasukkan rancangan pembatasan transaksi tunai ini sebagai program legislasi nasional jangka pendek.

3. Sebaiknya pembahasan di legislatif tentang pembatasan transaksi tunai ini segera dipercepat untuk dibahas di DPR dan berbagai pihak yang terkait, dan perlu mempertimbangkan saran dari penulis untuk diperbaiki, dari segi substansi maupun pengawasan dan sanksi pembatasan transaksi tunai yang

masih mempunyai beberapa kekurangan yang perlu ditambahkan.

Pembangunan infrastruktur di berbagai daerah guna menunjang transaksi

non tunai juga harus segera dibangun. Diharapkan juga sosialisasi yang

masif terhadap adanya pembatasan transaksi tunai ini. Indonesia sudah

darurat tindak pidana korupsi yang melanda hampir di seluruh tingkat

pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Sehingga,

apabila pembatasan transaksi tunai ini diterapkan diharapkan pemberantasan

tindak pidana korupsi akan menurun dan dicegah sejak awal.

