

KEJAHATAN *MONEY LAUNDERING* DALAM PEMILUKADA (RE-ORIENTASI DAN RE-EVALUASI NILAI TERHADAP KEBIJAKAN PELAKSANAAN PEMILUKADA)

M. Arief Amrullah

Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember
Jl. Kalimantan No. 37 Jember

Abstract

Money laundering was a sequel crime. It meant that it was a medium from any kinds of crimes included in organized crime to blur the origin of wealth. The medium for the hiding process was through either bank or non bank as what people always said so far. However, it could develop in financing Pemilukada as the first start. Next, if the candidate of the supported district head won, money laundering could be done in any kinds of projects. It was a crime. By evaluating the policy in Pemilukada implementation, it was hoped that it could close the chance for certain parties to exploit Pemilukada as one of the mediums or means for money laundering. Various efforts were done by making standards carried out by the global elites. Thus, the policy must have been brave to loose or even release the knots which were packed in standard form that so far had given potential to money laundering. Finally, to reach the success in preventing and wiping out money laundering, as it was written in regulation no 8 year 2010, it had to be supported by other policies, including in this case the policy in Pemilukada management. Criminal law did not stand alone in the effort to prevent and wipe out money laundering.

Key words: *Money Laundering, general election of district head (Pemilukada)*

Akhir-akhir ini kejahatan meningkat dalam berbagai bidang, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Demikian juga dengan ancamanya yang ditimbulkannya dapat menghambat kemajuan suatu negara, baik dari aspek sosial, ekonomi, budaya maupun demokrasi. Mengingat, kejahatan itu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat, wajar jika ada suatu ungkapan bahwa: kejahatan itu tua dalam usia, tapi muda dalam berita. Artinya, sejak dulu hingga kini, orang selalu membicarakan kejahatan, mulai dari yang sederhana (kejahatan biasa) sampai yang sulit pembuktiannya (kejahatan luar biasa).

Munculnya berbagai bentuk kejahatan tersebut menunjukkan bahwa kejahatan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat termasuk kemungkinan adanya praktik pencucian uang di seputar Pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah) secara langsung yang telah dilaksanakan mulai tahun 2005 hingga kini. PEMILUKADA secara langsung sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125), tanggal 15 Oktober 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas

Kejahatan *Money Laundering* dalam Pemilu

M. Arief Amrullah

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59), tanggal 28 April 2008, telah menunjukkan adanya perkembangan dalam teori demokrasi. Dalam buku-buku pelajaran tentang demokrasi dikemukakan bahwa demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar: langsung dan perwakilan.

Dalam demokrasi langsung, semua warga, tanpa melalui pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan politik. Akan tetapi, sistem ini hanya cocok untuk relatif sejumlah kecil penduduk. Seringkali dicontohkan untuk demokrasi seperti itu adalah pada zaman Yunani kuno, karena jumlah penduduknya relatif masih sedikit dibandingkan dengan sekarang, sehingga untuk melaksanakan demokrasi secara langsung tidak mungkin. Karenanya, yang paling mungkin dan umum adalah demokrasi perwakilan.

Adanya kehendak untuk melaksanakan Pemilu secara langsung, karena mencontoh pada Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) dan Wakil Presiden (Wapres) secara langsung. Adanya Pilpres dan Wapres secara langsung tersebut, tidak dapat dilepaskan dari pengalaman Pemilu (Pemilihan Umum) tahun 1999. Ketika itu, partai pemenang Pemilu adalah PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), dengan kemenangan itu rakyat menghendaki agar yang menjadi Presiden adalah Ketua Umum PDI-P, Megawati Soekarno Putri). Namun, kehendak tersebut ditolak oleh partai lain dengan mengatakan bahwa sistem yang ada adalah perwakilan, karena itu ubah dulu undang-undang.

Hal di atas disebabkan, kendati PDI-P telah meraih suara terbanyak, tidak otomatis Megawati Soekarno Putri menjadi Presiden, melainkan harus melalui pemilihan di Parlemen, dan ternyata yang mendapat suara terbanyak untuk pemilihan Presiden adalah Abdurrahman Wahid (Gusdur), sedangkan Megawati Soekarno Putri menempati posisi sebagai Wakil Presiden.

Kekecewaan dari para pendukung bermunculan, akhirnya Parlemen dituding tidak aspiratif,

dan sebagainya. Belajar dari situ, maka wacana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung mulai bergulir, sehingga dikeluarkanlah Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 93), tanggal 31 Juli 2003. Dalam bagian Konsideran (huruf a) dari Undang-undang tersebut dinyatakan "bahwa dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Oleh karena Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung telah dilaksanakan, maka wacana berikutnya muncul lagi seiring dengan pelaksanaan PEMILUKADA tahun 2005, di mana masyarakat menghendaki agar PEMILUKADA pun seharusnya dapat dilaksanakan secara langsung. Karena, pemilihan melalui DPRD dipandang hanya menyenangkan mereka yang duduk di DPRD, dan belum tentu yang dipilih oleh DPRD sesuai dengan kehendak masyarakat setempat. Akhirnya, keluarlah Undang-undang No. 32 Tahun 2004.

Namun demikian, kendati instrumen hukum yang mensaranoi pelaksanaan Pemilu secara langsung telah dikeluarkan, yaitu sebagaimana yang terimplementasi dalam Pasal 56 ayat (1)-nya bahwa "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung,....." bukan berarti masalah seputar itu sudah selesai, karena sehubungan dengan adanya ketentuan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik". Ini berarti, yang mengusung pasangan calon tersebut (gubernur, wali kota, dan bupati) adalah partai politik atau gabungan partai politik. Jadi, kendarannya adalah partai politik.

Dengan adanya ketentuan seperti itu (Pasal 59 ayat (1)), maka masalah baru pun mulai muncul, yaitu adanya kecenderungan partai politik tertentu untuk memanfaatkan ketentuan Pasal 59 ayat (1) tersebut, yaitu seperti minta sejumlah uang kepada pasangan calon, tentunya disertai dengan sejumlah alasan yang terkadang sulit untuk ditolak oleh pasangan calon.

Hal di atas sangat mungkin terjadi, karena satu-satunya “kendaraan” adalah partai politik, kendati juga bisa melalui jalur independen. Namun, umumnya selalu menggunakan partai politik, dan apabila itu yang terjadi, berarti pasangan calon harus mengeluarkan dana ekstra yang tidak sedikit jumlahnya. Jika tidak berkenan mengikuti irama yang demikian, tentu tidak akan dapat “kendaraan”, akibatnya akan kalah secara prematur. Sedangkan bagi yang berdana besar (entah dari mana sumbernya), tentu tidak banyak bermasalah, semuanya bisa diatur. Padahal filosofi yang mendasari adanya pemilihan secara langsung tersebut adalah bahwa masyarakat hendak memilih sendiri calonnya yang berkualitas (tidak hanya pintar secara akademik, tetapi juga berdedikasi tinggi), sehingga betul-betul sesuai dengan pilihan hati nuraninya.

Kehendak seperti itu akan sirna, karena memang undang-undangnya yang mengkondisikan demikian. Akhirnya, dengan sistem yang dibangun oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tersebut, tidak perlu berbicara pemimpin yang berdedikasi tinggi, jujur dan mengabdikan dirinya bagi pembangunan dan pengembangan daerah, tetapi seorang yang berkualifikasi di luar itu pun, misalnya, bisa saja terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah asalkan mempunyai banyak uang. Uang yang digunakan tidak perlu uang sendiri, yang penting bisa mencari seponsor (penyandang dana) dengan konsekuensi akan mengembalikannya dalam bentuk proyek-proyek atau kemudahan-kemudahan lainnya yang disepakati dengan penyandang dana.

Mengingat dana yang dibutuhkan untuk menuju kepada kemenangan cukup besar, maka akan sangat memberi peluang bagi mereka yang punya dana besar yang diperoleh dari sumber yang tidak benar (*illegal*) untuk mecucikan uangnya melalui PEMILUKADA. Dengan demikian, terjadinya praktik pencucian uang (*money laundering*) dalam konteks pelaksanaan Pemilukada tidak dapat dipisahkan dari peran kedua belah pihak yang saling membutuhkan.

Di satu sisi, pasangan calon kepala daerah membutuhkan dana yang besar, dan di sisi lain mereka yang mempunyai uang banyak yang diperoleh dari sumber yang tidak bersih (misalnya hasil korupsi, judi, dan lain sebagainya) berupaya mecucikan uangnya itu di antaranya adalah melalui Pemilukada. Karena itu, dalam konteks pelaksanaan PEMILUKADA, maka terjadinya kolusi (permupakatan) atau persekongkolan (konspirasi) sulit untuk dihindari, dan itu dilakukan secara rahasia, tentunya pula disertai dengan kesepakatan-kesepakatan secara rahasia lainnya antara penyandang dana dan calon penerima dana manakala sang calon terpilih.

Indikasi dan Potensi *Money Laundering* di Seputar Pemilukada

Perubahan terbaru dalam bidang ekonomi global telah memberikan keuntungan bagi penjahat tingkat dunia, yaitu dengan memanfaatkan peningkatan arus barang, uang, dan orang secara lintas batas, maka organisasi kejahatan internasional telah memperluas jangkauan wilayah mereka dan hubungan mereka dengan kekuasaan pemerintahan setempat. Perkembangan itu menimbulkan berbagai ancaman, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kepentingan nasional.

Money Laundering yang merupakan bagian dari kejahatan terorganisasi, pada dasarnya, termasuk salah satu kejahatan terhadap pembangunan dan kesejahteraan sosial yang menjadi pusat per-

Kejahatan *Money Laundering* dalam Pemilukada

M. Arief Amrullah

hatian dan keprihatinan internal nasional dan eksternal internasional. Perhatian dan keprihatinan tersebut sangat beralasan karena ruang lingkup dan dimensinya begitu luas sehingga kegiatannya mengandung ciri-ciri sebagai *organized crime*, *white-collar crime*, *corporate crime*, dan *transnational crime*. Bahkan, dengan kemajuan teknologi informasi, *money laundering* dapat menjadi salah bentuk dari *cyber crime*.

Berdasarkan uraian di atas, timbul pertanyaan: “apakah yang dimaksud dengan *money laundering* tersebut?” Terdapat bermacam-macam pengertian tentang *money laundering*. *Money laundering* merupakan sebuah istilah yang kali pertama digunakan di Amerika Serikat. Istilah tersebut menunjuk pada pencucian hak milik mafia, yaitu hasil usaha yang diperoleh secara gelap yang dicampurkan dengan maksud menjadikan seluruh hasil tersebut seolah-olah diperoleh dari sumber yang sah. Singkatnya, istilah *money laundering* kali pertama digunakan dalam konteks hukum dalam sebuah kasus di Amerika Serikat pada tahun 1982. Kasus tersebut menyangkut denda terhadap pelaku pencucian uang hasil penjualan kokain Colombia. Dalam perkembangannya, proses yang dilakukan lebih kompleks lagi dan sering menggunakan cara mutakhir sedemikian rupa sehingga seolah-olah uang yang diperoleh benar-benar alami (*United Nations Economic and Social Council. 1992. Strengthening Existing International Cooperation in Crime Prevention and Criminal Justice, Including Technical Cooperation in Developing Countries, with Special Emphasis on Combating Organized Crime, First session, Vienna, 21-30 April*).

Dalam Section 81 (3) dari *Proceeds of Crime Act 1987* (Cth) Australia, merumuskan *money laundering* sebagai berikut, yaitu seseorang dapat dikatakan melakukan pencucian uang jika: 1) Seseorang yang melakukan baik langsung maupun tidak langsung, dalam suatu transaksi yang menggunakan uang, atau kekayaan lainnya, yang diperoleh dari hasil kejahatan; atau 2) Seseorang menerima,

memiliki, menyembunyikan, memberikan atau memasukkan uang ke Australia, atau kekayaan lainnya, yang diperoleh dari hasil kejahatan; dan seseorang yang mengetahui, atau seharusnya menduga bahwa uang atau kekayaan lainnya itu diperoleh atau diketahui, baik langsung maupun tidak langsung dari sejumlah bentuk kegiatan yang melawan hukum (Gabriel A. Moens, 1994, 36).

Selanjutnya, menurut ketentuan *Article 38 (3) Finance Act 1993 Luxembourg (Criminal definition of money laundering) (Prevention of Money Laundering in Luxembourg*, Dalam Paolo Bernasconi (ED). 1994, 170): pencucian uang dapat didefinisikan sebagai suatu perbuatan yang terdiri atas penipuan, menyembunyikan, pembelian, pemilikan, menggunakan, menanamkan, penempatan, pengiriman, yang dalam undang-undang yang mengatur mengenai kejahatan atau pelanggaran secara tegas menetapkan status perbuatan tersebut sebagai tindak pidana khusus, yaitu suatu keuntungan ekonomi yang diperoleh dari tindak pidana lainnya.

Sedangkan, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 122) tanggal 22 Oktober 2010, merumuskan: “Pencucian Uang adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini”.

Dalam pada itu, *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) merumuskan: *money laundering* adalah proses menyembunyikan atau menyamarkan asal-asul hasil kejahatan. Proses tersebut untuk kepentingan penghilangan jejak sehingga memungkinkan pelakunya menikmati keuntungan-keuntungan itu dengan tanpa mengungkap sumber perolehan.

Penjualan senjata secara ilegal, penyelundupan, dan kegiatan kejahatan terorganisasi, contohnya perdagangan obat dan prostitusi, dapat menghasilkan jumlah uang yang banyak. Penggelapan, perdagangan orang dalam (*insider trading*),

penyuapan, dan bentuk penyalahgunaan komputer dapat juga menghasilkan keuntungan yang besar dan menimbulkan dorongan untuk menghalalkan (*legitimise*) hasil yang diperoleh melalui *money laundering*.

Pencucian keuntungan yang diperoleh dari hasil kejahatan tersebut, tujuannya adalah untuk mengaburkan atau menghilangkan jejak sumber atau asal perolehannya, sehingga (harapan) sulit dilacak oleh aparat penegak hukum. Adapun metode dalam proses pencucian uang meliputi tiga tahap.

Pertama, adalah *placement* harta kekayaan ke dalam sistem keuangan melalui bank atau lembaga keuangan lainnya. Negara-negara harus ada persyaratan pelaporan terhadap transaksi tunai yang besar, di mana transaksi-transaksi tersebut dilakukan melalui jumlah yang lebih besar dengan memecahnya ke dalam transaksi-transaksi kecil, yaitu yang disebut dengan *smurfing*.

Di samping hal di atas, pendekatan alternatif lainnya adalah secara fisik melakukan penyelundupan dalam jumlah besar uang tunai ke luar negeri dan menyimpannya di negara di mana persyaratan pelaporannya kurang ketat. Kedua, adalah *layering*, yaitu memisahkan dana (kekayaan) dari asalnya dan dilakukan untuk menyamarkan apa yang sebenarnya dan membuat tidak jelas dalam melakukan penelusurannya.

Tahap ketiga adalah *integration*, yang membutuhkan penempatan kekayaan yang diperoleh dari hasil kejahatan ke dalam ekonomi yang sah tanpa menimbulkan kecurigaan asal perolehannya. Contoh untuk tahap ketiga ini adalah pembelian real estate atau dapat melibatkan bank di negara-negara yang tidak mempunyai peraturan mengenai *money laundering* (M. Arief Amrullah, 2003, 11).

Di Australia, umumnya metode yang digunakan untuk melakukan pencucian uang terdiri atas: 1) *Real estate*, kekayaan atau aset lainnya dibeli dengan menggunakan nama samaran, seperti

perusahaan, keluarga atau teman; 2) *Concealed identity*, dana didepositokan, atau dipindahkan melalui rekening dengan nama samaran (tidak sebenarnya) seperti halnya perusahaan, keluarga atau teman; 3) *Funds sent overseas*, hasil kejahatan dikirim ke luar negeri dengan menggunakan beberapa sarana termasuk *telegraphic transfer*, *travelers' cheques*, atau bahkan uang tersebut dibawa secara fisik ke luar negeri; 4) *False income*, hutang palsu dibuat dengan jalan si pelaku seolah telah berutang dengan orang lain dan pembayaran itu dilakukan dari hasil kejahatan yang disediakan untuk orang tersebut. Cara ini meliputi deposito palsu atas kekayaan yang dimiliki oleh pelaku, pinjaman keluarga, atau pinjaman kepada perusahaan yang dimiliki oleh pelaku. Kemungkinan lain pinjaman palsu tersebut dibuat dengan jalan si pelaku seolah berutang kepada orang lain dan utang tersebut akan dibayar kembali dengan hasil kejahatan; 5) *Mingling*, dana dijalankan melalui struktur bisnis agar dana tersebut seolah menjadi bagian dari kegiatan bisnis yang sah (Gabriel A. Moens, 1994, 127).

Sehubungan dengan pelaksanaan Pemilu-kada yang dilaksanakan pada bulan Juni 2005 hingga kini, praktik pencucian uang sangat berpotensi untuk dilakukan dengan cara mendukung salah satu pasangan calon kepala daerah melalui kucuran dana miliaran rupiah. Jika yang didukung terpilih, maka sesuai dengan kesepakatan akan ada kemudahan-kemudahan dalam berinvestasi, baik dalam bidang real estate, perkebunan, pertambangan, industri, pariwisata, dan lain sebagainya, maka hasil yang diperoleh dari usaha-usaha itu seolah benar-benar diperoleh dari usaha yang sah dan benar, sehingga tidak tampak telah terjadi pencucian uang. Praktik seperti itu sangat mungkin terjadi, mengingat upaya-upaya untuk membersihkan uang hasil kejahatan dapat dilakukan dengan berbagai cara, termasuk dalam pelaksanaan Pemilu-kada.

Mengingat pencucian uang merupakan bagian dari kejahatan terorganisasi (*organized*

crime), yaitu sebagaimana telah dikemukakan di atas, dalam operasionalnya mengenal jaringan, (Gabriel A. Moens, 1994, 35) yang pada intinya sebagai berikut: 1) Lapisan bawah terdapat para pelaksana penyedia jasa yang tidak sah yang dinamakan *racketeers*, lapisan ini kemungkinan besar direkrut dari para preman yang biasanya bergabung pula dalam organisasi-organisasi preman; 2) Lapisan tengah terdapat para pengelola yang disebut organizer, yang terdiri dari orang-orang profesional yang bergerak di bidang bisnis, politik (koneksi) dan penegak hukum; 3) Lapisan atas terdapat para penyandang dana, yang dinamakan *financiers*, yaitu para pengusaha kelas kakap dalam bidang real estate, kontraktor, industri, dan lain-lain.

Ancaman atau akibat yang ditimbulkannya pun sangat dahsyat (*insidious*) dalam berbagai bidang dan manifestasinya, yang antara lain meliputi: *the threat to sovereignty; the threat to societies; the threat to individuals; the threat to national stability and state control; the threat to democratic values and public institutions; the threat to national economies; the threat to financial institutions; the threat to democratization and privatization; the threat to development* (Dokumen PBB, 1994).

Di samping itu, kejahatan tersebut juga mengganggu dan mengacaukan lembaga-lembaga sosial dan ekonomi, menyebabkan longgarnya pelaksanaan proses demokrasi, merusak pembangunan dan menyelewengkan hasil-hasil yang sudah dicapai, mengorbankan penduduk, memperangkap dan bahkan memperbudak golongan-golongan masyarakat.

Karena itu, sebagaimana yang ditulis oleh Hans G. Nilsson, (Hans G. Nilsson, 1994, ix), bahwa *money laundering* telah menjadi permasalahan yang menarik bagi masyarakat dunia pada hampir dua dekade dan khususnya Dewan Eropah (*Council of Europe*) yang merupakan organisasi internasional pertama, Dalam Rekomendasi Komite para menteri dari tahun 1980 telah meng-

ingatkan masyarakat internasional akan bahaya-bahayanya terhadap demokrasi dan *Rule of Law*.

Di dalam rekomendasi tersebut juga dinyatakan, bahwa transfer dana hasil kejahatan dari negara satu ke negara lainnya dan proses pencucian uang kotor melalui penempatan dalam sistem ekonomi telah meningkatkan permasalahan serius, baik dalam skala nasional maupun internasional. Namun demikian, hampir satu dekade rekomendasi tersebut tidak berhasil menarik perhatian masyarakat internasional terhadap masalah tersebut. Baru kemudian setelah meledaknya perdagangan gelap narkoba pada tahun 1980-an, telah menyadarkan masyarakat internasional bahwa *money laundering* telah menjadi sebuah ancaman terhadap seluruh keutuhan sistem keuangan dan pada akhirnya dapat menimbulkan permasalahan serius terhadap stabilitas demokrasi dan *Rule of Law*.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa tujuan utama dilakukannya jenis kejahatan itu adalah untuk menghasilkan keuntungan, baik bagi individu maupun kelompok yang melakukan kejahatan tersebut. Menurut suatu perkiraan baru-baru ini, hasil dari kegiatan *money laundering* di seluruh dunia, dalam perhitungan secara kasar, berjumlah satu triliun dolar setiap tahun.

Dana-dana gelap tersebut akan digunakan oleh pelaku untuk membiayai kegiatan kejahatan selanjutnya. Demikian juga halnya dengan Indonesia, yang tengah bereksperimen melaksanakan demokrasi langsung sebagaimana yang antara lain terimplementasi dalam Pemilukada tahun 2005 hingga kini. Di arena ini, ada kecenderungan bahwa pencucian uang telah terjadi, meskipun belum ada bukti yang menunjukkan demikian. Karena memang, proses yang demikian itu dilakukan dengan halus dan licin.

Berkaitan dengan itu, yang menjadi pertanyaan, apakah Pemilukada sebagaimana telah dipaparkan di atas dan dalam keberlangsungannya selalu menimbulkan banyak masalah itu harus tetap

bersikukuh untuk dipertahankan, atau memang tidak ada keinginan untuk meninjaunya kembali guna disesuaikan dengan landasan pijaknya, yaitu nilai-nilai kultural bangsa Indonesia. Uraian berikutnya, saya akan mengkaitkannya antara PEMILUKADA dan yang sejenisnya dengan nilai-nilai dimaksud.

Pemilukada dan Refleksi Nilai Kultural Bangsa

Tidak semua kebijakan yang telah dikeluarkan selalu bersesuaian dengan harapan, karena akhir-akhir ini banyak produk legislative yang secara kualitas kurang menggembirakan bagi kepentingan bangsa, termasuk produk legislatif yang mengatur tentang Pemilukada yang sudah berlangsung selama ini, yang barangkali pada awalnya dipandang sangat ideal. Karena itu, ibaratkan kapal yang telah diluncurkan ke laut, perlu dipantau secara seksama, apakah kapal tersebut mampu bertahan untuk ombak dan angin dalam kecepatan tertentu.

Jika tidak, maka kapal itu pun harus ditarik lagi ke pangkalan untuk dicari tahu persoalannya guna diperbaiki. Demikian juga dengan suatu kebijakan yang telah menggulirkan Pemilukada secara langsung ini, seharusnya perlu dilakukan pembaharuan.

Pembaharuan dimaksud, pada hakikatnya meliputi pembaharuan konsep nilai, pembaharuan ide-ide dasar, pembaharuan pokok-pokok pikiran, dan pembaharuan paradigma/wawasan. Karenanya, apabila pembaharuan tersebut diorientasikan pada sudut nilai, maka upaya “reorientasi dan reevaluasi” pokok-pokok pemikiran, ide-ide dasar, atau nilai-nilai sosio-filosofik, sosio-politik, dan sosio-kultural yang melandasi kebijakan Pemilukada selama ini yang menjadi titik pangkalnya.

Karena itu, sebagaimana dikatakan oleh Werner Menski (2012, 114) jika hukum itu sebagai gejala sosial, maka teori hukum manapun yang

mengabaikan nilai-nilai dan elemen-elemen sosio kultural dalam kaitannya dengan hukum hanya akan membuahakan visi yang parsial dan tidak realistis.

Sudah ada contoh dan praktik baik yang sebenarnya patut dipertimbangkan dalam merumuskan suatu kebijakan dalam pembentukan hukum nasional, termasuk dalam Pemilukada secara langsung. Dalam konteks ini, ada baiknya jika napak tilas barang sejenak ke arah sejarah revolusi Perancis, sebagai suatu telaah komparatif dalam selayang pandang.

Revolusi Perancis Tahun 1789-1799, adalah suatu periode sosial radikal dan pergolakan politik yang memiliki dampak terhadap sejarah Perancis, dan terhadap Eropah secara keseluruhan. Perjuangan yang berdarah-darah itu telah berhasil menumbangkan Monarki absolut yang telah memerintah Perancis selama berabad-abad dan menggantinya dengan sebuah negara nasional, yang menyadari warisan budaya dan tradisinya, berikut menetapkan hukum nasionalnya yang bersumber pada tradisi tua Perancis, seperti liberte, egalite, frater-nite (kebebasan, persamaan, dan persaudaraan).

Terbentuknya hukum nasional yang harus ditaati sebagai standar perilaku warga bangsa Perancis, merupakan akhir pembuktian eksistensi nasionalisme Perancis yang mempunyai hukum nasionalnya sendiri yang formal dan bersumberkan pada materi budaya bangsanya sendiri pula. Ketika Napoleon mengundang tiga kitab pada awal abad ke-19, isi ketiga Kodifikasi itu tak lain dari hasil perekaman kembali kaidah-kaidah sosial yang secara nyata telah berlaku dan dianut oleh masyarakat lokal di negeri itu.

Rakyat mentaati kaidah-kaidah hukum yang diaundangkan itu, adalah sama saja dengan mentaati kaidah-kaidah yang selama ini telah diakui berlaku dalam kehidupan sehari-hari. Karena itu, adanya fiksi hukum: “setiap orang dianggap mengetahui isi setiap undang-undang negara”, dan bahwa “ tak seorangpun boleh mengelak dari

hukuman hanya dengan alasan bahwa ia tidak mengetahui hukumnya”, tidaklah akan menimbulkan keberatan di Perancis itu (Soetandyo Wignjosoebroto, 2009, 23).

Ketika kekuasaan Napoleon berekspansi ke benua Eropah, dengan maksud ikut mengekspansikan hukum kodifikasinya itu, di mana Jerman dan Austria yang memiliki tradisi kaidah hukum rakyatnya sendiri yang tumbuh dan berkembang menurut sejarah, dan tentu saja berbeda dari kaidah-kaidah sosial dan adat-istiadat masyarakat Perancis yang telah dikodifikasikan itu.

Mengamati kenyataan itu, Eugen Ehrlich, seorang sarjana Austria menyatakan: hukum negara yang diambil dari Perancis itu amat berbeda dari hukum yang dianut rakyat di pegunungan-pegunungan Austria dalam kehidupannya sehari-hari. Menurut Eugen Ehrlich, hukum yang tertera di kitab-kitab itu berbeda dengan hukum yang hidup (*the living law*) yang dianut rakyat dengan segala keyakinannya di tengah masyarakat. Tidak hanya Ehrlich yang gerah atas kenyataan itu, akan tetapi juga Carl von Savigny, ketika Jerman memberlakukan kodifikasi model Perancis. Menurut Savigny, hukum adalah jelmaan nilai yang hidup dalam jiwa rakyat. Karena itu, hukum yang baik adalah yang sesuai dengan jiwa rakyat (*volkgeist*).

Pengalaman yang diutarakan oleh Ehrlich & Savigny tersebut, kerap digunakan sebagai contoh pengalaman yang pernah dialami oleh Indonesia (ketika itu masih bernama Hindia Belanda, suatu daerah jajahan Belanda). Pada pertengahan abad ke-19 sampai awal abad ke-20, pemerintah Hindia Belanda memutuskan untuk memberlakukan hukum perdata Belanda yang telah dikodifikasi menurut model hukum kodifikasi Napoleon itu, maka reaksi timbul dari sarjana Belanda Van Vollenhoven mengatakan: tidak akan ada hukum yang hanya bisa dimengerti pakar-pakar hukum bisa diterapkan untuk rakyat pribumi yang dalam kehidupannya sehari-hari telah memiliki tatacara hukumnya sendiri. Lebih bermanfaat kiranya, jika

hukum rakyat direkam dan dipelajari terlebih dahulu untuk kemudian dikodifikasikan guna memedomani tindakan-tindakan hukum rakyat itu sendiri.

Hasil dari perekaman hukum rakyat itu justru digunakan untuk mengatur rakyat Hindia Belanda. Bahkan ter Haar menekankan pentingnya peran hakim dalam pembentukan hukum, yaitu lewat putusan-putusannya yang akan selalu mampu bergayut dengan kehidupan kultural rakyat yang nyata.

Namun, dalam perkembangannya, Indonesia yang merdeka ini, hukum kodifikasi model Napoleon itu masih tetap berlaku kendati telah diklaim sebagai hukum nasional, akan tetapi sebenarnya ia adalah tetap hukum kolonial. Sebenarnya, asli hukum di Indonesia adalah sebagaimana yang telah diteliti oleh para sarjana Belanda itu, akan tetapi ketika hukum modern (meminjam istilah dari Prof. Satjipto Rahardjo) yang berkuasa, maka hukum asli itu menjadi terpinggirkan.

Berdasarkan fakta sejarah tersebut, maka bagi kita sudah saatnya menaikan tingkat nilai-nilai kultural itu dalam mewarnai kebijakan Pemerintah, sehingga produk-produk hukum yang dihasilkan akan dirasakan sebagai yang sesuai dengan kehendak masyarakat. Ini berarti, hukum yang berbasis pada nilai-nilai kultural tertentu tidak bisa ditransfer begitu saja kepada masyarakat lain yang nilai-nilai kulturalnya berbeda. Bahkan, dalam Laporan Komisi I Kongres PBB ke-6 Tahun 1980, antara lain dikemukakan: pembangunan pada dasarnya tidak akan menimbulkan factor kriminogen, namun hal itu akan menjadi demikian, jika pembangunan itu tidak direncanakan secara rasional, mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral, serta tidak menjadikannya sebagai bagian integral dari strategi dalam perencanaan pembangunan.

Pemilukada secara langsung yang sering diklaim sebagai, bahwa Indonesia telah melaksanakan demokrasi dengan baik. Pertanyaannya,

apakah memang demikian, apakah demokrasi itu selalu beridentik dengan suara terbanyak, atau dengan kata lain apakah demokrasi yang berlangsung sampai saat ini memang bersesuaian dengan perasaan masyarakat Indonesia. Sebenarnya, apabila kita berkenan menengok ke konteks kesejarahan Indonesia, di mana ketika terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini tidaklah didasarkan atas pemungutan suara, akan tetapi justru didasarkan atas musyawarah dan mufakat.

Oleh karena itu, sebenarnya yang harus dipertahankan, di samping nilai-nilai lainnya, yaitu nilai Ketuhanan (indiskriminatif, non-favoritisme), nilai kemanusiaan (tidak membedakan orang atau warga masyarakat, menghargai sesama manusia), dan nilai kemasyarakatan, yaitu kebersamaan, gotong royong dan persatuan. Nilai-nilai itu pada dasarnya merupakan cerminan dari nilai-nilai Pancasila, tinggal kita yang harus melestarikannya.

Terlebih dalam era globalisasi ini, di mana perkembangan globalisasi yang begitu dahsyat dalam segala bidang, karenanya sering dikemukakan bahwa Globalisasi adalah proses penintegrasian sistem ekonomi nasional ke dalam sistem ekonomi global. Dan, menurut Lodge (1995, 1) bahwa globalisasi merupakan proses di mana keterhubungan masyarakat dunia menjadi makin meningkat dalam semua aspek kehidupan, meliputi budaya, ekonomi (perdagangan, investasi, modal), politik, teknologi, dan lingkungan. Lebih lanjut dikemukakan, daya pendorong utama globalisasi adalah meningkatnya arus informasi, uang, dan barang melalui korporasi multinasional (MNCs).

Upaya penyeragaman aturan dan penyesuaian kebijakan yang berkecenderungan dipaksakan itu, merupakan suatu VISI yang dibuat oleh para elit global. Menurut Menski: akan tidak riil bila kita berharap bahwa seluruh dunia akan mengikuti satu sistem peraturan, satu bahasa dan satu kultur, atau satu hukum. Dan, Legrand sebagaimana dikutip oleh Meski, mencatat: globalisasi dunia tidak akan bisa mengubah realitas tradisi-tradisi historis

yang beragam. Sementara itu, keseragaman yang dikemas dalam bentuk standar-standar internasional, merupakan suatu VISI yang idealistik dalam konteks globalisasi yang sengaja dibuat oleh para elit global.

Karena itu, sikap bersikukuh pada unifikasi visi yang anti pluralis merupakan langkah yang kurang tepat dan cukup berbahaya bagi perdamaian dan kesejahteraan global. Terlebih dengan disertai upaya penyeragaman itu, maka pluralisme hukum secara umum akan terpinggirkan. Demikian juga dengan nilai-nilai kultural suatu bangsa, termasuk Indonesia. Hal ini ada korelasinya sebagaimana yang dikemukakan oleh Meski, karena lebih dari 200 tahun teori hukum barat mendominasi konsep-konsep hukum yang cenderung bersifat monist (satu sistem hukum), statist (negara memonopoli hukum), dan positivist (apa yang tidak diciptakan atau diakui oleh negara sebagai hukum, berarti bukan hukum).

Mengingat akan hal itu, maka kesepakatan dalam membuat kebijakan seputar Pemilu pada secara langsung itu, seharusnya kita introspeksi mengenai betapa pentingnya jika dalam membuat kebijakan perlu berbasiskan pada nilai-nilai budaya bangsa kita, sehingga apa yang dituangkan dalam Undang-undang pada dasarnya sudah merupakan hasil rekaman dari nilai-nilai budaya dimaksud, dan tentunya pula tidak akan banyak menimbulkan masalah dalam praktiknya.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa pencucian uang sebagai bagian dari kejahatan terorganisasi dapat melakukan berbagai cara untuk mencapai tujuannya, karena itu dalam *The Forty Recommendations* yang dikeluarkan oleh FATF (*Financial Action Task Force on Money Laundering*) dan telah direvisi pada bulan Juni 2003 mengemukakan bahwa “lembaga keuangan harus memberi perhatian khusus terhadap hubungan usaha dan transaksi dengan orang, termasuk perusahaan.....”. Adanya peringatan tersebut,

Kejahatan *Money Laundering* dalam PemiluKada

M. Arief Amrullah

karena FATF khawatir apabila korporasi digunakan untuk mendukung pendanaan teroris.

Kekawatiran FATF itu, baru pada tataran pengembangan kemungkinan penguatan pendanaan untuk kegiatan teroris, padahal dalam perkembangannya praktik pencucian uang juga berpotensi merambah sampai ke wilayah pelaksanaan PemiluKada di Indonesia. Untuk itu, seyogyanya FATF sudah mulai mengarahkan perhatiannya pada pengaruh negatif dari pelaksanaan demokrasi, yaitu seperti adanya sumbangan dana kampanye pemilihan umum, baik yang terjadi di negara maju maupun negara berkembang.

Ambil contoh, di Amerika Serikat misalnya, sebagaimana yang diungkapkan oleh *Corporate Crime Reporter* pada tanggal 3 Juli 2003 dengan judul, *Dirty Money: Corporate Criminal Donations to the two Major Parties* (www.corporatecrimereporter.com). Dalam laporan itu dipaparkan bahwa partai politik seharusnya tidak menerima uang dari korporasi jahat, ketika skandal *WorldCom*, *ImClone*, dan *Enron* sedang merebak, para politikus dari kedua partai politik (Republik dan Demokrat) di bawah pengawasan yang ketat dari pers agar mengembalikan sumbangan kepada perusahaan-perusahaan penyumbang. Namun, kedua partai besar itu secara rutin menerima jutaan dollar dari korporasi jahat.

Selanjutnya, dilaporkan bahwa terdapat lebih dari 31 korporasi jahat menyumbang \$9.3 juta kepada partai Demokrat dan Republik selama putaran pemilu 2002. Sumbangan yang diterima oleh partai Republik berjumlah \$7.2 juta (77%) dan \$2.1 juta kepada Demokrat (23%). Lima diantaranya merupakan penyumbang terbesar terhadap kedua partai tersebut adalah: Archer Daniels Midland (\$1.7 juta); Pfizer (\$1.1 juta); Chevron (\$875,400); Northrop Grumman (\$741,250); dan American Airlines (\$655,593).

Untuk Indonesia, misalnya, sumbangan dana kampanye yang beraroma pencucian uang sangat berpotensi terjadi mulai dari level pemilihan

anggota DPR, DPD, DPRD, PILPRES sampai pada PEMILUKADA. Karena itu, keberhasilan dalam upaya mencegah dan memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang tidak bisa jika hanya mengandalkan sarana hukum pidana sebagaimana yang telah diletakan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2010. Betapapun, hukum pidana itu hanya merupakan sub-sistem dari sistem hukum yang lebih besar, untuk itu harus pula ditunjang pada penggarapan yang baik dalam merencanakan dan merancang kebijakan yang mengatur mengenai PEMILUKADA, sehingga dengan demikian ada keterhubungan, kesinergian, dan kesinkronan dalam pembuatan kebijakan.

Penutup

Di dalam struktur kejahatan transnasional yang terorganisasi, *money laundering* selain sebagai salah satu kejahatan lanjutan, juga merupakan sarana dari berbagai jenis kejahatan yang termasuk dalam *organized crime* untuk mengaburkan asal-usul perolehan kekayaannya. Misalnya, uang hasil korupsi, diupayakan oleh pelakunya untuk disembunyikan sumber perolehannya.

Sarana untuk proses penyembunyian itu, baik melalui bank maupun non bank sebagaimana yang sudah lazim dibicarakan orang selama ini, tetapi dalam perkembangannya tidak menutup kemungkinan merambah pada pembiayaan PemiluKada sebagai start awalnya. Selanjutnya, jika calon kepada daerah yang didukung itu menang, maka pencucian uang dapat dilakukan dalam berbagai proyek.

Mengingat PemiluKada secara langsung yang telah diadakan sejak tahun 2005, dan dalam keberlangsungannya membutuhkan dana yang tidak sedikit (biaya ekonomi tinggi). Hal itu, tidak seimbang antara *cost and benefit*-nya, maka menurut hemat saya sudah seharusnya kebijakan yang melingkupi PemiluKada ditinjau ulang dan disesuaikan dengan nilai-nilai budaya bangsa Indonesia sendiri.

Dengan mengevaluasi kebijakan dalam pelaksanaan Pemilukada tersebut, diharapkan akan dapat menutup peluang bagi pihak-pihak tertentu untuk memanfaatkan sarana Pemilukada sebagai salah satu sarana untuk melakukan pencucian uang. Karena itu, upaya-upaya yang menggiring ke arah penyeragaman dengan membuat standar-standar yang dilakukan oleh para elit global, maka kita harus berani melonggarkan atau bahkan melepaskan ikatan-ikatan yang telah dikemas dalam bentuk standar-standar tersebut. Sebab, hal itu hanya cocok untuk tujuan dimaksud, akan tetapi bagi Indonesia belum tentu cocok, dan pengalaman dalam praktik telah membuktikannya. Kata kuncinya, kepentingan nasional harus yang dikedepankan.

Dengan demikian, untuk mencapai keberhasilan dalam pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana yang sudah diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2010, harus juga ditunjang atau didukung oleh kebijakan-kebijakan lainnya, termasuk dalam hal ini adalah kebijakan dalam pengaturan Pemilukada. Terpenting adalah bahwa jangan biarkan hukum pidana berjalan sendiri dalam upaya mencegah dan memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang.

Daftar Pustaka

- Amrullah, M. Arief, 2003, *Money Laundering, Tindak Pidana Pencucian Uang*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Dokumen PBB No. E/CONF.88/2 tanggal 18 Agustus 1994 dan telah dibicarakan dalam World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime di Naples, 21-23 November 1994 dengan tema *Problem and Dangers Posed by Organized Transnational Crime in the Various Regions of the World*, untuk disampaikan dalam Kongres PBB ke-9 tentang the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders di Kairo, 29 April – 8 Mei 1995, hal. 24-28.
- Lodge, George C., 1995, *Managing Globalization in the Age of Interdependence*, Pfeiffer & Company, Toronto.
- Moens, Gabriel A. Moens, 1994, *Bank Confidentiality and Governmental Control of Exchange Operations and of Their Unlawful Effects – Australia*, Dalam Paolo Bernasconi (ED), *Money Laundering and Banking Secrecy*, General Report of XIVth International Congress of Comparative Law, Athena.
- Nilsson, Hans G., 1994, Preface, Dalam Paolo Bernasconi (ED), *Money Laundering and Banking Secrecy*, General Report of XIVth International Congress of Comparative Law, Athena.
- Prevention of Money Laundering in Luxembourg, 1994, *Money Laundering and Banking Secrecy*, Athena.
- Reksodiputro, Mardjono, 2000, *Kejahatan Terorganisasi dan Kejahatan oleh Organisasi (Suatu Tinjauan dari segi Kriminologi)*, Jurnal Polisi Indonesia, Tahun: 2, April – September, Jakarta.
- United Nations Economic and Social Council, 1992, *Strengthening Existing International Cooperation in Crime Prevention and Criminal Justice, Including Technical Cooperation in Developing Countries, with Special Emphasis on Combating Organized Crime*, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, First session, Vienna, 21-30 April.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2009, *Masalah Budaya Dalam Pembentukan Hukum Nasional*, Makalah Lokakarya Pengembangan Kemampuan Hakim, diselenggarakan oleh Komisi Yudisial, di Solo, 21-22 Oktober.