

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Aspek pendanaan merupakan mata rantai penting dibalik sebuah aksi terorisme. Aktivitas terorisme membutuhkan dana dalam berbagai keperluannya seperti perekrutan, propaganda, pelatihan, persediaan logistik, pembelian senjata dan alat penunjang lainnya serta akomodasi pelaksanaan eksekusi. Secara umum, pengertian pendanaan terorisme sendiri ialah segala kegiatan dalam rangka menyediakan, mengumpulkan, memberikan, atau meminjamkan dana, yang digunakan untuk melakukan kegiatan terorisme, organisasi teroris, atau teroris.

Dalam bertransaksi untuk membiayai aksinya, organisasi ataupun kelompok teror biasanya menggunakan sistem keuangan dalam hal ini bank (FATF, 2005). Hal ini merupakan cara yang efektif dan efisien bagi organisasi ataupun kelompok tersebut, terutama dalam transaksi antar negara. Pada umumnya, dana yang ditujukan untuk aksi terorisme tidak langsung berasal dari sumber utamanya, melainkan melalui pihak ketiga ataupun pihak-pihak lain yang dapat dipercaya untuk mengalirkan dana tersebut. Mekanisme serta aliran dana ini dapat pula serupa dengan tindak pidana pencucian uang (Wicaksana, 2012). Dengan demikian, akan cukup sulit untuk melacak siapa saja pihak yang terlibat langsung dalam pendanaan aksi terorisme.

Salah satu kasus pendanaan terorisme yang telah terungkap ialah aliran dana dari organisasi teroris internasional yang masuk ke Indonesia. Pada awal 2000-an terdapat aliran dana dari organisasi teroris internasional yang diterima

Jamaah Islamiyah (JI). Al-Qaeda mengucurkan dana sebesar US\$ 95.000 atau sekitar 950 juta rupiah kepada Khalid Sheikh Mohammed kepada Hambali yang merupakan anggota JI. Dana tersebut kemudian diserahkan kepada kurir jaringan JI di Asia Tenggara yaitu Wan Min bin Wan Mat dimana dana tersebut digunakan sebagai dana operasional JI di Asia Tenggara sebesar US\$ 60.000 atau 600 juta rupiah dan US\$ 35.000 atau 350 juta rupiah untuk operasional JI di Indonesia. Dana yang dialokasikan untuk operasional JI di Indonesia tersebut kemudian diserahkan secara terpisah kepada Noordin M. Top, Azmi Rahmi dan Mukhlas untuk serangan Bom Bali I pada tahun 2002 (Golose, 2015).

Penanganan terhadap pendanaan terorisme atau *Countering the Financing of Terrorism* (CFT) sendiri kemudian juga menjadi prioritas suatu negara, di mana dilakukan salah satunya melalui sebuah unit intelijen keuangan atau dikenal dengan *Financial Intelligence Unit* (FIU) yang bertugas melakukan analisis dan meneruskan laporan terkait transaksi keuangan terkait terorisme. Dalam menangani pendanaan terorisme di Indonesia, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) adalah otoritas FIU yang diberikan kewenangan. PPATK didirikan pada 17 April 2002, berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Pasal 2 Undang-Undang tersebut, memberikan kewenangan kepada PPATK untuk melaksanakan tugasnya terhadap transaksi dana yang ditujukan untuk terorisme (Naskah UU No. 15 Tahun 2002).

Dalam memutus mata rantai pendanaan terorisme sendiri, dibutuhkan upaya berlandaskan hukum yang baik. Selain itu, seperti halnya pencucian uang, pendanaan terorisme juga terus berkembang dari sisi jumlah dana yang mengalir,

keterlibatan aktor transnasional, dan jangkauan transaksi global di beberapa negara dengan kerangka hukum yang berbeda (Williams, 2014). Hal ini membuat kerjasama yang komprehensif sangat dibutuhkan untuk menangani pendanaan terorisme. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam melaksanakan fungsi penanganan pendanaan terorisme, PPATK berwenang mewakili Pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi dan forum internasional (Laporan Kinerja PPATK). Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 di mana di dalamnya memberikan ruang bagi PPATK untuk bekerjasama, baik dalam maupun luar negeri.

Kerjasama internasional antar FIU dapat dilakukan melalui *Memorandum of Understanding* (MoU), serta melalui The Egmont Group of Financial Intelligence Unit. PPATK sendiri telah menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan beberapa FIU negara lain. Sampai dengan tahun 2016, PPATK telah menandatangani MoU atau nota kesepahaman dengan 52 FIU berbagai negara (ppatk.go.id, 2016). Dalam kerangka MoU maupun hubungan baik (resiprositas), diatur kesepakatan pertukaran informasi intelijen keuangan, studi banding (*benchmarking*) mengenai bagaimana implementasi penanganan kejahatan keuangan, termasuk pendanaan terorisme di masing-masing negara.

Sementara The Egmont Group, yang menjadi fokus penelitian ini, merupakan forum kerjasama dan organisasi internasional bagi FIU di seluruh dunia yang bertujuan untuk memfasilitasi komunikasi rutin antar anggotanya, serta pertukaran informasi dalam rangka meningkatkan dukungan satu sama lain untuk mencegah dan memberantas pencucian uang dan pendanaan terorisme

(egmontgroup.org). The Egmont Group juga menetapkan dasar *Global Financial Intelligence Unit* (GFIU) di mana proses ini akan secara efektif membangun jaringan kerjasama di antara FIU (Williams, 2014).

Dukungan yang diberikan The Egmont Group antara lain dengan memperluas dan melakukan sistematisasi kerjasama internasional dalam pertukaran informasi serta membangun komunikasi yang lebih baik dan aman di antara FIU melalui penerapan teknologi seperti *Egmont Secure Web* (ESW). Kemudian The Egmont Group juga berperan meningkatkan efektivitas FIU dengan menawarkan pelatihan dan pertukaran personil untuk meningkatkan keahlian dan kemampuan personil FIU serta koordinasi dan dukungan di antara bagian operasional FIU. Selain itu, The Egmont Group juga membantu dalam mempromosikan pembentukan FIU dalam yurisdiksi dengan program AML/CFT (egmontgroup.org).

Dengan dukungan ini, keberadaan The Egmont Group cukup strategis dalam mengakomodasi dan memfasilitasi berbagai kerjasama antar FIU di seluruh dunia dengan perbedaan masing-masing model FIU serta yurisdiksinya. Bermula di Kanada, sejak berdirinya, The Egmont Group telah mengeluarkan serangkaian dokumen terkait mekanisme kerjasama FIU dalam penanganan kejahatan keuangan, termasuk pendanaan terorisme yang relevan dengan rekomendasi FATF. Serangkaian dokumen tersebut antara lain: *The revised Egmont Charter (2013)*, *Egmont Principles for Information Exchange*, dan *Operational Guidance for FIUs* di mana memberikan dasar bagi kinerja The

Egmont Group, serta kerjasama internasional dan pertukaran informasi yang lebih luas diantara FIU (egmontgroup.org).

Terkait dengan penelitian ini, terlebih dahulu Jennifer L. Showell telah melakukan penelitian dengan judul "*Combat and Comply: The Effectiveness of International Organizations in Enforcing Terrorist Financing Law*". Dalam penelitian tersebut, Showell bertujuan untuk mengisi kesenjangan mengenai penelitian-penelitian sebelumnya mengenai organisasi internasional seperti FATF serta The Egmont Group yang hanya terbatas pada penanganan terhadap pencucian uang dibandingkan pendanaan terorisme (Showell, 2007). Salah satu bagian dalam penelitian tersebut, secara khusus menjelaskan bagaimana The Egmont Group menjadi salah satu organisasi internasional yang turut berperan dalam penanganan pendanaan terorisme.

Dalam penelitiannya, Showell (2007) juga menjelaskan bahwa efektivitas The Egmont Group dalam penanganan pendanaan terorisme sejalan dengan implementasi kerjasama dalam organisasi internasional lain seperti *United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee (UNSC CTC)*, *Financial Action Task Force (FATF)* dan *FATF-Style Regional Bodies (FSRB)*, *International Monetary Fund (IMF)*, serta *World Bank*. Organisasi-organisasi ini merupakan *observer* atau pengamat bagi organisasi lainnya dan secara rutin bertemu untuk membahas perkembangan upaya penanganan pendanaan terorisme.

The Egmont Group memiliki keunikan di bandingkan organisasi internasional lainnya dikarenakan status informalnya serta mandat dan keanggotaan organisasi yang sangat spesifik (Showell, 2007). Terkait dengan

perkembangan dan kepatuhan anggotanya dalam penanganan pendanaan terorisme, The Egmont Group memberikan beberapa dukungan seperti pertukaran informasi dan *technical assistance* bagi FIU serta sanksi bagi yang tidak memenuhi standar dalam The Egmont Group.

Penelitian ini sendiri selanjutnya akan menjelaskan latar belakang kerjasama yang dilakukan sebuah FIU dalam The Egmont Group terhadap penanganan pendanaan terorisme di suatu negara. Dalam hal ini, PPATK sebagai FIU yang sejak Juni 2004 menjadi anggota The Egmont Group, terkait penanganan terhadap pendanaan terorisme di Indonesia. Dengan fokus tersebut, penelitian ini juga akan turut mengisi kesenjangan mengenai penelitian-penelitian sebelumnya mengenai organisasi internasional seperti FATF serta The Egmont Group itu sendiri yang mayoritas hanya terbatas pada penanganan terhadap pencucian uang dibandingkan pendanaan terorisme.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa latar belakang kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam The Egmont Group terhadap penanganan pendanaan terorisme di Indonesia?
2. Bagaimana bentuk dukungan dari kerjasama yang dilakukan tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana latar belakang serta pendorong kerjasama FIU, dalam hal ini PPATK, terkait penanganan pendanaan terorisme melalui The Egmont Group. Penelitian

ini juga bertujuan untuk memberikan gambaran umum mengenai organisasi PPATK serta The Egmont Group dan mengetahui bentuk dukungan dari kerjasama yang dilakukan terhadap penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga menjelaskan faktor pendukung dan penghambat dari kerjasama tersebut.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diberikan oleh penelitian ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini yaitu memberikan kontribusi keilmuan bagi ilmu hubungan internasional tentang kerjasama dalam penanganan pendanaan terorisme yang termasuk sebagai kejahatan keuangan transnasional yang dilakukan oleh sebuah unit intelijen keuangan atau FIU melalui:

1. Latar belakang serta pendorong kerjasama internasional yang dilakukan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam The Egmont Group beserta bentuk dukungan yang didapat terhadap penanganan pendanaan terorisme di Indonesia.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi serta sebagai acuan bagi penelitian lebih lanjut, baik bagi akademisi ilmu hubungan internasional maupun program studi lainnya, yang ingin melakukan penelitian serupa.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dengan memberikan gambaran mengenai diperlukannya kerjasama internasional di antara FIU yang komprehensif dalam penanganan pendanaan terorisme.

1.5 Kerangka Pemikiran

Sebagai kerangka berpikir, penulis akan menggunakan konsep Intersubjektivitas dan *Transgovernmental Organization* sebagai landasannya. Kerangka pemikiran ini diharapkan mampu secara relevan menjelaskan latar belakang, pendorong dan bentuk dukungan dari kerjasama PPATK dalam The Egmont Group terhadap penanganan pendanaan terorisme di Indonesia.

1.5.1 Intersubjektivitas

Intersubjektivitas merupakan salah satu konsep yang terdapat dalam konstruktivisme. Menurut Edmund Husserl, intersubjektivitas adalah interaksi pandangan, persepsi, atau penafsiran antara satu aktor dengan aktor lainnya, di mana kemudian menentukan pola hubungan yang terjadi di antara aktor-aktor tersebut, baik konfliktual maupun kerjasama. Dalam hal ini, aktor-aktor internasional memaknai hubungan yang terjadi di mana kemudian dengan sendirinya menghasilkan tindakan yang dilakukan oleh masing-masing aktor tersebut (ndpr.nd.edu, 2012).

Dalam proses interaksi pandangan, persepsi, atau penafsiran yang dilakukan oleh sebuah aktor, terdapat kepentingan yang mendasari hal tersebut.

Menurut konstruktivis, kepentingan dipandang sebagai hasil dari perpaduan antara identitas dan norma. Apa yang dikenal sebagai kepentingan nasional juga merupakan produk dari interpretasi terhadap konteks internasional (Weldes, 1996). Oleh karena itu, kepentingan akan terus mengalami dinamika di dalam proses interaksi.

1.5.1.1 Identitas

Dalam prespektif konstruktivisme, identitas adalah salah satu faktor yang membentuk kepentingan sebuah aktor dalam hubungan intersubjektif dengan aktor lainnya. Konsep identitas tidak sepenuhnya menolak pilihan-pilihan rasional yang diambil oleh suatu negara dalam mencapai kepentingannya, akan tetapi konsep ini memberikan kemungkinan bahwa pilihan rasional tersebut bisa saja berasal dari identitas, dan sebaliknya, identitas terbentuk dari pilihan rasional yang diambil. Kepentingan sebuah aktor bisa saja terbentuk dari pertimbangan rasional, representasi dari identitas yang dimiliki, atau bahkan keduanya (Alexandrov, 2003).

Alexander Wendt (2004) menjelaskan empat identitas terait dengan hubungan internasional diantaranya: (1) *Personal identity*, merupakan identitas negara yang muncul atas kesadarannya sendiri; (2) *Type identity*, merupakan identitas yang mengelompokkan negara ke dalam golongan tertentu seperti liberalis, komunis, sosialis dan demokrasi; (3) *Role identity*, merupakan identitas yang berkaitan dengan kedudukan dan posisi aktor dalam lingkungan sosialnya; (4) *Collective identity*, merupakan identitas bersama yang terbentuk dari adanya

kesamaan pandangan aktor internasional yang kemudian melahirkan kepentingan dan tindakan bersama.

Dalam penelitian ini, penulis akan berfokus pada *collective identity* sebagai pembentuk kepentingan PPATK terkait kerjasama intersubjektivitasnya di dalam The Egmont Group, terutama mengenai penanganan pendanaan terorisme. *Collective identity* menganut logika kelompok yang berlandaskan rasa solidaritas, yakni kesamaan pikiran dan perspsi antar aktor. Dalam suatu kelompok yang terdiri dari kumpulan individu atau negara, masing-masing mengidentifikasi satu sama lain sebagai ‘teman’ yang kemudian menciptakan struktur pemahaman yang mengikat dalam satu identitas tunggal (Rosyidin, 2015).

Alexander Wendt (1999) menyebutkan terdapat beberapa faktor yang membentuk identitas kolektif antar negara yang disebut sebagai *master variable*. Faktor-faktor tersebut adalah interdependensi, keyakinan bersama, homogenitas, dan pengekanan diri. Dari keempat variabel tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga faktor determinan yaitu faktor struktural, sistemik, dan strategis (Wendt, 1994). Faktor struktural merupakan faktor penafsiran negara yang memungkinkan negara untuk melakukan identifikasi positif satu sama lain sehingga hubungan internasional dikendalikan oleh logika pertemanan (*amity*). Faktor sistemik berkaitan dengan interaksi antar negara yang berdasar pada kerja sama, saling ketergantungan dan kesamaan nilai yang dianut. Sedangkan faktor strategis merupakan faktor yang berkaitan dengan sikap dan komunikasi antar negara, serta penciptaan wacana tertentu terhadap suatu permasalahan yang

dihadapi bersama sebagai sarana homogenisasi identitas dan kepentingan (Rosyidin, 2015).

1.5.1.2 Norma

Pendefinisian kepentingan aktor dalam hubungan intersubjektivitas juga ditentukan oleh norma internasional. Prinsip dasar dari norma adalah kategorisasi antara baik dan buruk, sehingga aktor hubungan internasional juga memperhatikan norma internasional dan aturan yang telah disepakati. Hal ini dikarenakan, konstruktivisme melihat bahwa negara bukan aktor yang selalu mementingkan diri sendiri ketika menentukan sebuah keputusan. Kepentingan nasional, dengan demikian, dimaknai dalam konteks norma yang diakui oleh komunitas internasional serta pemahaman terhadap apa yang baik dan pantas (Finnemore, 1996). Ketika kepentingan ini di mana merupakan perpaduan identitas dan norma, tercermin dalam tindakan, maka terjadilah hubungan intersubjektif di antara aktor dan membentuk siklus strukturasi di mana mendefinisikan bahwa agen dan struktur saling membentuk satu sama lain (Rosyidin, 2015).

Konsep intersubjektivitas dalam konstruktivisme dapat menjelaskan secara menyeluruh bagaimana sebuah kerjasama dapat terjadi, dibandingkan dengan pendekatan *mainstream* seperti realisme (neorealis) dan liberalisme (neoliberal institusional). Pendekatan neorealis misalnya, menitikberatkan kepada berjalannya sebuah sistem didominasi oleh kepentingan atau *self help* suatu aktor di mana aktor tersebut akan terus berusaha memaksimalkan kekuatannya. Kekuatan yang

dimiliki ini kemudian diimplementasikan dalam persaingan *zero sum game*, di mana aktor akan terus terlibat dalam persaingan konfliktual untuk mencapai kepentingannya meskipun aktor-aktor yang ada terhimpun dalam sebuah sistem ataupun struktur yang sama (Jackson dan Sorensen, 1999). Oleh karena itu, dalam pendekatan ini, sebuah kerjasama secara komprehensif antar aktor sulit untuk dapat terjadi.

Berbanding terbalik dengan neorealis, pendekatan neoliberal institusional memang menitikberatkan pada kerjasama integrasi dengan karakteristik interdependensi atau saling ketergantungan antar aktor. Menurut Robert Keohane, ketika terdapat derajat interdependensi yang tinggi, aktor-aktor dalam hal ini negara, akan membentuk institusi-institusi internasional untuk menghadapi masalah secara kolektif sebagai *platform* kerjasama (Keohane, 1989). Namun terdapat celah dalam pendekatan ini di mana tidak semua interaksi berupa interdependensi yang terjadi di level internasional adalah interaksi yang berpotensi menguntungkan semua pihak dan tidak semua interaksi antar aktor adalah interaksi yang seimbang dari sisi subjektivitas aktor itu sendiri. Oleh karena itu pendekatan ini juga tidak dapat menjelaskan bagaimana sebuah kerjasama tersebut terjadi dan berdampak positif bagi seluruh aktor yang terlibat di dalamnya.

Sementara konsep intersubjektivitas dalam konstruktivisme yang akan digunakan dalam penelitian ini, melalui identitas dan norma yang telah dijelaskan di atas, dapat secara menyeluruh menjelaskan bagaimana sebuah kerjasama dapat terjadi antar aktor dengan karakteristik yang berbeda-beda. Intersubjektivitas yang

ada menentukan identitas dan norma tersebut di mana kemudian menjadi pendorong terbentuknya kepentingan sebuah aktor yang diimplementasikan melalui kerjasama yang dilakukannya. Konsep intersubjektivitas mengakui dan mengakomodasi eksistensi dan peran konstitutif agen serta struktur dalam sebuah kerjasama di mana akan secara komprehensif menjelaskan bagaimana sebuah kerjasama tersebut dapat terjadi.

Dalam penelitian ini, Indonesia melalui PPATK sebagai *Financial Intelligence Unit* (FIU), dianggap aktor yang memaknai penanganan terhadap pendanaan terorisme harus dilakukan melalui kerjasama internasional. Dalam hal ini, mengingat bahwa terorisme merupakan kejahatan lintas negara, PPATK memiliki kepentingan untuk mengatasi tindak pidana pendanaan terorisme yang ada di Indonesia dengan melakukan kerjasama dengan *counterpart* atau FIU lain. Kerjasama ini dilakukan di antara FIU di seluruh dunia untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penanganan pendanaan terorisme. Selain itu, kerjasama ini sendiri didasari oleh norma internasional mengenai diperlukannya penanganan terhadap pendanaan terorisme melalui Rekomendasi FATF.

Kerjasama yang PPATK lakukan sebagai upaya menyelaraskan norma internasional terhadap penanganan kejahatan pencucian uang dan pendanaan terorisme salah satunya dengan keikutsertaan dalam The Egmont Group. Terbentuknya The Egmont Group sendiri berawal dari interaksi di antara beberapa FIU yang menyadari perlunya kerjasama secara global serta kesamaan persepsi dalam menangani isu spesifik terkait kejahatan pencucian uang, sebelum kemudian kejahatan pendanaan terorisme juga masuk di dalamnya. The Egmont

Group kemudian menjadi induk dari kerjasama FIU di seluruh dunia dan menyediakan forum dan berbagai aturan teknis terkait kerjasama yang dilakukan.

1.5.2 *Transgovernmental Organization*

Transgovernmental organization adalah salah satu jenis dari organisasi internasional di mana aktor yang terlibat merupakan badan legal pemerintah antar negara (Archer, 1992). Organisasi internasional sendiri merupakan suatu proses di mana berhubungan dengan aspek-aspek perwakilan dari tingkatan proses yang telah dicapai serta disepakati bersama pada waktu tertentu (Suryokusumo, 1997). Dengan definisi ini, peran organisasi internasional adalah sebagai instrumen dari sebuah kerjasama untuk mencapai kesepakatan dalam menyelesaikan serta menentukan tujuan dan hasil akhir yang berkelanjutan. Sementara menurut Bowett dalam *The Law of International Institutions*, pada umumnya organisasi internasional merupakan organisasi permanen yang didirikan berdasarkan perjanjian internasional yang kebanyakan merupakan perjanjian multilateral dan disertai beberapa kriteria tertentu mengenai tujuannya (Bowett, 1982).

Organisasi internasional juga memiliki karakteristik tersendiri diantaranya (Bennet, 1979): (1) organisasi tetap yang melaksanakan fungsi berkelanjutan, (2) keanggotaan yang bersifat sukarela bagi yang memenuhi syarat, (3) adanya instrumen dasar yang menyatakan tujuan, struktur dan metode operasional, (4) secara rutin mengadakan pertemuan konsultatif, serta (5) sekretariat tetap yang melaksanakan fungsi administrasi, penelitian, dan informasi secara berkelanjutan.

Transgovernmental organization berawal dari interaksi hubungan antar pemerintahan (*transgovernmental relation*) yang melibatkan cabang atau badan legal pemerintahan di suatu negara dengan negara lain (Archer, 1992). Interaksi tersebut kemudian memunculkan kebutuhan akan jaringan kerjasama yang lebih luas diantara badan legal pemerintahan yang mengakomodasi banyak negara untuk mencapai tujuan bersama. Implementasi jaringan kerjasama tersebut yang kemudian menciptakan kerjasama melalui sebuah organisasi internasional antar badan pemerintahan yang juga dikenal sebagai *transgovernmental organization*.

Penelitian ini sendiri menggunakan pendekatan rezim di mana organisasi internasional, dalam hal ini *Transgovernmental Organization*, dilihat dari berbagai faktor, termasuk aktor dan komponen eksternal lain yang terlibat dan dipengaruhi oleh organisasi internasional. Tujuan dari pendekatan ini untuk memahami pengaruh dari proses pengambilan keputusan yang melahirkan prinsip, peraturan, serta prosedur pembuatan kebijakan. Pendekatan ini juga melihat *transgovernmental organization* berperan sebagai pembuat regulasi dan anggotanya harus mematuhi regulasi tersebut. Dalam hal ini, rezim melihat perilaku aktor dan efek norma serta peraturan dalam organisasi (Barkin, 2006).

The Egmont Group merupakan *transgovernmental organization* yang menjadi wadah bagi seluruh *Financial Intelligence Unit* (FIU) di dunia dalam melakukan kerjasama menangani pencucian uang dan pendanaan terorisme. Keberadaan The Egmont Group adalah untuk mendukung rekomendasi *Financial Action Task Force* (FATF) sebagai rezim internasional yang sangat spesifik terkait penanganan terhadap kejahatan dalam sistem keuangan di mana berdampak

pada keamanan dan tata keuangan internasional. Rekomendasi FATF sendiri menghendaki agar setiap negara di dunia memiliki FIU dan bergabung dalam The Egmont Group serta melaksanakan prinsip, peraturan, serta prosedur yang ada dalam organisasi internasional tersebut.

Aktor-aktor yang terlibat, yaitu FIU dari berbagai negara di dunia, bekerjasama dalam The Egmont Group melalui forum yang rutin diadakan setiap tahunnya untuk bertukar informasi serta berupaya saling mengembangkan fungsi FIU yang lebih baik. Keberadaan The Egmont Group sebagai organisasi utama FIU di seluruh dunia berperan vital dalam mengakomodasi kerjasama seluruh anggotanya yang memiliki perbedaan dan karakteristik masing-masing dalam menangani pencucian uang dan pendanaan terorisme.

Selain itu, forum yang diadakan The Egmont Group juga berupaya menyatukan visi dari fungsi FIU di seluruh negara dengan berbagai perbedaan kerangka hukum dalam penanganan pencucian uang dan pendanaan terorisme. Muara dari kerjasama dalam The Egmont Group ialah terciptanya sistem keuangan di seluruh dunia yang stabil dan bebas dari kejahatan keuangan seperti pencucian uang dan pendanaan terorisme melalui optimalisasi fungsi FIU di berbagai negara di dunia.

1.6 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode penelitian yang penulis gunakan ialah metode penelitian kualitatif. Berikut gambaran tentang bagaimana desain penelitian yang dibuat oleh penulis:

1.6.1 Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan penggambaran secara umum dan menyeluruh yang menyiratkan maksud dari konsep atau istilah tersebut, bersifat konstitutif (merupakan definisi yang disepakati oleh banyak pihak dan telah dibakukan di kamus bahasa), formal, dan mempunyai pengertian yang abstrak.

1.6.1.1 *Financial Intelligence Unit (FIU)*

Awal mula keberadaan FIU tidak lepas dari Rekomendasi *Financial Action Task Force* (FATF), khususnya Rekomendasi 16 mengenai diperlukannya sebuah *competent authority* dalam menerima dan menganalisis transaksi keuangan mencurigakan yang terkait dengan kejahatan keuangan serta aktivitas kriminal lainnya dari laporan institusi keuangan. Dalam hal ini, *competent authority* yang dimaksud dalam rekomendasi tersebut adalah *Financial Intelligence Unit (FIU)*.

Menurut The Egmont Group, secara umum fungsi pokok FIU diantaranya menerima laporan transaksi keuangan mencurigakan dari pihak pelapor, melakukan analisis terhadap transaksi keuangan mencurigakan yang terkait tindak pidana. Dalam fungsi ini, FIU mengeluarkan pedoman untuk mengidentifikasi transaksi yang wajib dilaporkan, dan meneruskan hasil analisis laporan kepada pihak yang berwenang.

FIU adalah lembaga independen yang khusus menangani kejahatan keuangan. Lembaga ini adalah infrastruktur terpenting dalam upaya untuk pencegahan dan pemberantasan kejahatan pencucian uang di setiap negara (Suranta, 2010). Sementara itu, berdasarkan International Monetary Fund (IMF),

FIU adalah agensi pusat yang dimiliki oleh suatu negara yang bertanggung jawab menerima, menganalisa, dan melanjutkan laporan transaksi keuangan mencurigakan kepada pihak berwenang (IMF, 2004). FIU memiliki peran penting sebagai lembaga milik negara yang memiliki tugas intelejen terhadap transaksi keuangan mencurigakan di mana terkait dengan tindak pidana atau kejahatan.

1.6.1.2 The Egmont Group

The Egmont Group adalah sebuah organisasi operasional yang menyediakan forum bagi Unit Intelijen Keuangan (FIU) untuk berkomunikasi dan meningkatkan kerjasama dalam memerangi pencucian uang dan pendanaan terorisme. Organisasi ini didirikan oleh beberapa FIU pada 1995 di Egmont Arenberg Palace, Belgia, yang menyadari pentingnya kerjasama internasional dalam memerangi pencucian uang. The Egmont Group saat ini memiliki 151 anggota dan rutin mengadakan pertemuan tahunan untuk mempromosikan pengembangan dan kerjasama FIU, terutama di bidang pertukaran informasi, pelatihan dan berbagi keahlian. Selain itu, salah satu tujuan utama organisasi ini adalah untuk menciptakan jaringan global dengan mempromosikan kerjasama internasional FIU atau dikenal sebagai *Global Financial Intelligence Unit* (GFIU).

The Egmont Group mengeluarkan serangkaian dokumen terkait mekanisme kerjasama FIU yang relevan dengan rekomendasi FATF. Serangkaian dokumen tersebut antara lain *The revised Egmont Charter (2013)*, *Egmont Principles for Information Exchange*, dan *Operational Guidance for FIUs* di mana memberikan dasar bagi kinerja The Egmont Group, serta kerjasama

internasional dan pertukaran informasi yang lebih luas diantara FIU. Serangkaian dokumen tersebut juga sesuai dengan tujuan The Egmont Group di mana merupakan forum untuk FIU di seluruh dunia untuk meningkatkan kerjasama dalam memerangi pencucian uang dan pendanaan terorisme, serta untuk mendorong pelaksanaan program domestik terkait AML/CFT.

1.6.1.3 Terorisme

Terorisme telah mengalami beberapa pergeseran makna, semula hanya sebagai perlawanan terhadap penguasa, hingga pemaksaan ideologi seperti saat ini (Eschborn, 2005). Secara umum, terorisme merupakan tindakan pemaksaan kekerasan atau tindak penggunaan kekerasan yang dilakukan oleh kelompok tertentu untuk mencapai tujuan tertentu di mana biasanya menentang otoritas yang sedang belangsung (Adler, Mueller, Laufer, 1991). Berbagai aksi terorisme yang terjadi di abad ke-21 umumnya bertujuan untuk menghancurkan stabilitas sistem politik, ekonomi, dan struktur sosial dari suatu negara.

Di Indonesia sendiri definisi terorisme dapat dilihat dari berbagai tindakan yang dikategorikan sebagai tindak pidana terorisme secara umum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Jo. Undang-Undang (UU) No. 13 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Dalam Pasal 6 dan Pasal 7 Perpu No. 1 Tahun 2002 definisi terorisme diperjelas dengan rumusan sebagai berikut (Naskah Perpu No. 1 Tahun 2002):

Pasal 6

Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (tahun) dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 7

Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan bermaksud untuk menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa atau harta benda orang lain, atau untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis, atau lingkungan hidup, atau fasilitas publik, atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana penjara paling lama seumur hidup.

Sedangkan menurut Inspektur Jenderal Polisi Petrus Reinhard Golose dalam bukunya yang berjudul “Deradikalisasi Terorisme: Humanis, Soul Approach dan Menyentuh Akar Rumput”, terorisme didefinisikan sebagai setiap tindakan yang melawan hukum dengan cara menebarkan teror secara meluas kepada masyarakat dengan ancaman atau kekerasan, baik yang diorganisir maupun tidak, serta menimbulkan akibat berupa penderitaan fisik dan atau psikologis dalam waktu berkepanjangan sehingga dikategorikan sebagai tindak kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*) (Golose, 2014).

1.6.1.4 Pendanaan Terorisme

Dalam *special recommendation* FATF, istilah pendanaan terorisme merujuk pada berbagai kegiatan yang disebut dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1373 tahun 2001 yaitu mengkriminalisasi tindakan yang dengan sengaja

menyediakan atau mengumpulkan, dengan cara apapun, langsung maupun tidak langsung, sebuah dana yang berasal dari suatu negara atau yang berada dalam batas teritorialnya dengan tujuan akan digunakan, atau diketahui akan digunakan, untuk melaksanakan kegiatan terorisme (Wicaksana, 2012).

Ruang lingkup pendanaan terorisme dalam konteks hukum Indonesia terdapat dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Dalam Undang-Undang tersebut, pendanaan terorisme didefinisikan sebagai segala perbuatan dalam rangka menyediakan, mengumpulkan, memberikan, atau meminjamkan dana, baik langsung maupun tidak langsung, dengan maksud untuk digunakan dan/atau yang diketahui akan digunakan untuk melakukan kegiatan terorisme, organisasi teroris, atau teroris.

Bagan 1.1

Ruang Lingkup Pendanaan Terorisme



Sumber: diolah dari Golose, 2013

1.6.2 Operasionalisasi Konsep

1.6.2.1 PPATK sebagai *Financial Intelligence Unit*

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) didirikan pada 17 April 2002, berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Keberadaan PPATK merupakan salah satu upaya pemenuhan standar internasional rezim AML/CFT. Pemenuhan standar internasional tersebut berdasarkan *Financial Action Task Force* (FATF) di mana mengeluarkan seperangkat rekomendasi yang ditujukan untuk seluruh industri keuangan serta instrumen bisnis lain yang berpotensi digunakan sebagai sarana pencucian uang dan pendanaan terorisme. Rekomendasi tersebut menetapkan kerangka dasar bagi berbagai upaya penanganan pencucian uang dan pendanaan terorisme yang dirancang untuk dapat diterapkan secara universal. Rekomendasi tersebut meliputi sistem penegakan hukum, sistem keuangan dan peraturannya, serta kerjasama internasional.

Salah satu upaya pemenuhan rekomendasi FATF tersebut adalah pembentukan PPATK yang merupakan suatu lembaga *Financial Intelligence Unit* (FIU) dan berfungsi sebagai dalam upaya penanganan pencucian uang dan pendanaan terorisme. PPATK merupakan FIU *administrative model* di mana berperan sebagai perantara antara masyarakat dan institusi keuangan sebagai pelapor dengan penegak hukum terkait kejahatan keuangan seperti pencucian uang dan pendanaan terorisme. Fungsi analisis kemudian dilakukan oleh PPATK

terhadap laporan terkait berbagai kejahatan keuangan untuk kemudian diteruskan kepada penegak hukum, yaitu Kepolisian dan Kejaksaan.

1.6.2.2 PPATK dalam Penanganan Pendanaan Terorisme

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) didirikan pada 17 April 2002, berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Berdirinya PPATK juga untuk menyelaraskan standar internasional di mana sebelumnya Indonesia belum memiliki instrumen atau unit khusus yang berperan vital dalam menangani kejahatan keuangan seperti pencucian uang. Seiring dengan berjalannya waktu, sistem keuangan kemudian tidak hanya disalahgunakan sebagai sarana pencucian uang, namun berkembang hingga sarana untuk mendanai aksi terorisme.

Dikarenakan dibutuhkannya peraturan mengenai penanganan terhadap pendanaan terorisme, Indonesia meratifikasi Resolusi Majelis Umum PBB No. 54/109 pada Desember 1999 tentang *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* ke dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2006. Hal ini membuat tugas PPATK juga menjadi unit yang berfungsi vital menerima, menganalisis serta meneruskan laporan transaksi keuangan terkait pendanaan terorisme ke penegak hukum. Selain itu, Undang-Undang No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme memuat secara spesifik bagaimana penanganan pendanaan terorisme di Indonesia yang salah satunya melibatkan PPATK.

1.6.2.3 Dukungan dari Kerjasama FIU dalam The Egmont Group

The Egmont Group merupakan forum yang menjadi wadah bagi FIU berbagai negara untuk melakukan kerjasama terkait dengan peningkatan fungsi FIU dalam menangani kejahatan pencucian uang dan pendanaan terorisme. Forum ini juga menyediakan kerjasama internasional di antara FIU berbagai negara dan memfasilitasi komunikasi reguler, pertukaran informasi, dan pelatihan kepada personil anggotanya. PPATK sendiri telah bergabung dengan The Egmont Group sejak Juni 2004 dan turut aktif dalam setiap agenda The Egmont Group.

Dukungan dan kerjasama sebuah FIU dalam The Egmont Group antara lain dengan dengan memperluas dan melakukan sistematisasi kerjasama internasional dalam pertukaran informasi serta membangun komunikasi yang lebih baik dan aman di antara FIU melalui penerapan teknologi seperti *Egmont Secure Web* (ESW). Kemudian The Egmont Group juga berperan meningkatkan efektivitas FIU dengan menawarkan pelatihan dan pertukaran personil untuk meningkatkan keahlian dan kemampuan personil FIU serta koordinasi dan dukungan di antara bagian operasional FIU.

1.6.3 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif-analisis. Tipe penelitian deskriptif relevan dengan tujuan dari penelitian ini yang menggambarkan dan menganalisis secara rinci jawaban dari rumusan masalah. Tipe penelitian ini juga mampu menjelaskan secara menyeluruh mengenai bagaimana latar belakang, bentuk dukungan serta hasil dari kerjasama PPATK

dalam The Egmont Group terhadap penanganan pendanaan terorisme di Indonesia.

1.6.4 Jangkauan Penelitian

Batasan dalam analisis terkait latar belakang dan pendorong kerjasama dalam penelitian ini adalah periode sebelum PPATK bergabung dalam The Egmont Group. Kemudian untuk bentuk dukungan kerjasama PPATK dalam The Egmont Group terhadap penanganan pendanaan terorisme di Indonesia mencakup sejak awal keterlibatan PPATK dalam The Egmont Group pada tahun 2004 hingga tahun 2016. Penelitian ini akan menganalisis bagaimana latar belakang serta pendorong kerjasama PPATK dalam The Egmont Group, khususnya terkait penanganan pendanaan terorisme yang terjadi di Indonesia.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini ialah:

1.6.5.1 Wawancara

Sumber Informan utama dalam penelitian ini yaitu pihak PPATK. Dari PPATK, peneliti akan mendapatkan data utama yang dapat digunakan untuk menjelaskan dan menganalisis fungsi PPATK terkait kerjasamanya di dalam The Egmont Group. Hasil wawancara yang diperoleh dari pihak PPATK akan menjadi sumber data primer dalam penelitian ini sebelum dianalisis lebih lanjut.

Peneliti akan melakukan wawancara kepada informan, yaitu otoritas PPATK yang memiliki data mengenai fungsi kerjasama PPATK, khususnya terkait penanganan pendanaan terorisme. Proses perizinan yang dilakukan peneliti adalah dengan mengirimkan surat permohonan wawancara kepada kepala PPATK dan akan didisposisikan kepada bagian yang dapat memberikan data. Tipe wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur, di mana peneliti membuat daftar pertanyaan untuk informan.

1.6.5.2 Studi Kepustakaan

Dengan teknik pengumpulan data ini, peneliti akan melihat permasalahan dengan mempelajari dokumen serta sumber kepustakaan lainnya yang terkait permasalahan yang akan dibahas. Dokumen serta sumber kepustakaan yang dimaksud dalam hal ini adalah artikel dari media massa, kebijakan, peraturan, skripsi, disertasi, tesis, buku, serta jurnal.

Literatur yang akan dipelajari meliputi kajian tentang aktivitas terorisme serta pendanaannya. Peneliti juga akan mengumpulkan literatur yang berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Indonesia mengenai penanganan terorisme, termasuk pendanaannya. Dokumen-dokumen terkait dengan aliran dana mencurigakan yang diduga dan telah digunakan untuk pendanaan terorisme di Indonesia juga menjadi bahan penelitian. Selain itu, kebijakan yang dilihat juga meliputi upaya kerjasama, khususnya kerjasama internasional dalam The Egmont Group mengenai penanganan pendanaan terorisme di Indonesia yang melibatkan PPATK.

1.6.6 Teknik Analisa Data

Analisa data menjelaskan serangkaian proses pengaturan urutan data, kemudian mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satu uraian dasar (Moleong, 2002).

1.6.6.1 Kualitatif

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, di mana peneliti sebagai instrumen kunci. Teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian menekankan pada makna (Sugiyono, 2014).

1.6.6.2 Reduksi Data

Reduksi data merupakan pemilihan hal-hal pokok, memfokuskan kepada hal-hal penting, kemudian dicari tema dan polanya. Dengan demikian, data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencarinya bila diperlukan (Sugiyono, 2014).

1.6.6.3 Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Penyajian data akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang dipahami (Sugiyono, 2014).

1.6.6.4 Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif dapat menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan sejak awal, berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih belum jelas dan setelah diteliti menjadi lebih jelas (Sugiyono, 2014).

1.6.7 Sistematika Penulisan

BAB I: Pendahuluan

Dalam Bab I berisi latar belakang permasalahan yang akan diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, serta metode penelitian.

BAB II: Organisasi dan Penanganan Pendanaan Terorisme oleh The Egmont Group serta Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

Bab ini berisi tentang seluruh data yang peneliti kumpulkan dari studi kepustakaan mengenai PPATK serta The Egmont Group. Pokok-pokok bab ini merupakan deskripsi mengenai PPATK. The Egmont Group beserta fungsi serta kewenangan dan lain sebagainya. Selain itu, dimuat juga mengenai fungsi penanganan pendanaan terorisme yang dilakukan oleh The Egmont Group serta PPATK.

BAB III: Analisis Kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam The Egmont Group terhadap Penanganan Pendanaan Terorisme di Indonesia Tahun 2004-2016

Berisi tentang uraian mengenai bagaimana latar belakang kerjasama PPATK dalam The Egmont Group sebagai forum global FIU serta gambaran dan bentuk dukungan kerjasama PPATK di dalamnya terkait penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Selain itu dijelaskan pula mengenai faktor pendukung dan penghambat dari kerjasama tersebut.

BAB IV: Penutup

Bab ini berisi penutup dan kesimpulan dari pembahasan penelitian serta saran dari penulis.