

Afghanistan yang sedang berperang dengan Uni Soviet. Disinilah terjadi kontak pertama kali dengan Osama bin Laden serta Al Qaeda. Mereka berdua juga mengirim sejumlah pemuda untuk turut berjuang bersama mujahidin Afghanistan, termasuk nama Hambali, sebelum pada tahun 1993 mendirikan Jamaah Islamiah (JI) (Sarwono, 2012).

Paska kekalahan Uni Soviet, terjadi konflik antar sekte di internal Afghanistan dan memunculkan rezim Taliban yang memerintah negara tersebut pada 1996. Setelah itu, para mujahidin asal Indonesia meninggalkan Afghanistan dan kemudian meneruskan perjuangannya pada konflik di beberapa daerah di Indonesia seperti Ambon dan Poso. Namun, para mujahidin tersebut kembali dengan ideologi yang berlawanan dengan Pancasila, di mana mereka berupaya berjihad atas nama Islam dengan kekerasan dan menyingkirkan pemimpin serta kelompok lain yang mereka nilai tidak mendukung serta memusuhi Islam. Para mujahidin alumni Afghanistan inilah yang kemudian menjadi inti dari kelompok teroris di Indonesia (Sarwono, 2012).

Dalam melancarkan berbagai aksi kekerasan yang kemudian diundangkan sebagai aktivitas terorisme tersebut, kelompok-kelompok teror memperoleh dana dari berbagai sumber. Terdapat beberapa kasus pendanaan terorisme di Indonesia di mana kemudian melatarbelakangi identitas Indonesia, melalui PPATK, dalam menafsirkan pendanaan terorisme yang sangat membutuhkan kerjasama komprehensif di level internasional, dalam hal ini The Egmont Group. Beberapa kasus tersebut diantaranya akan dijelaskan pada tabel berikut:

Tabel 3.1

## Pendanaan Terorisme di Indonesia tahun 2000-2003

No.	Aktivitas Kekerasan/Terrorisme	Keterangan dan Sumber Dana
(1)	(2)	(3)
1.	Konflik Maluku dan Poso, awal tahun 2000an	Pada awal tahun 2000, Hambali berhasil mengumpulkan dana sebesar US\$ 200.000 atau sekitar dua miliar rupiah, yang merupakan zakat infaq dan shadaqah dari umat Islam di Malaysia. Dana tersebut kemudian digunakan untuk membeli persenjataan, pelatihan militer, merekrut serta membiayai kegiatan pelaku kekerasan di Poso dan Ambon (BNPT, 2013).
2.	Konflik Maluku dan Poso, awal tahun 2000an	Abdullah Sonata, melalui organisasi Komite Aksi Penanggulangan Akibat Krisis (KOMPAK) menggalang dana dengan kedok bantuan kemanusiaan untuk korban bencana alam dan kaum duafa, baik dari dalam maupun luar negeri seperti Arab Saudi, Kuwait, Australia, Inggris, Spanyol hingga dana dari organisasi internasional lain seperti MER-C. Dana sejumlah delapan miliar rupiah didapat sejak 1998 hingga 2001. KOMPAK terlibat dalam pembelian senjata api ilegal dari Filipina, untuk dipasok ke Maluku (Golose, 2015).
3.	Bom Malam Natal, tahun 2000	Tersangka utama peledakan bom malam Natal, Umar Patek. Aksi pada 24 Desember 2000 itu sasarannya Gereja Katedral Jakarta, Gereja Kanisius, Gereja Oikumene Halim, Gereja Santo Yosep, Gereja Koinonia Jatinegara dan Gereja Anglikan. Umar Patek dalam persidangan mengaku mendapat sokongan dana dan strategi dari Dulmatin, Imam Samudera, Muklas, serta Hambali. Mereka melakukan pertemuan untuk merancang aksi sebulan sebelum peledakan (tempo.co, 2014).

(1)	(2)	(3)
4.	Bom Bali I, tahun 2002	Pada tahun 2001, dana sebesar US\$ 30.000 atau sekitar tiga ratus juta rupiah, masuk ke Indonesia untuk membiayai Bom Bali yang terjadi pada tahun 2002. Dana tersebut berasal dari Al Qaeda dan diberikan kepada kelompok JI di Indonesia, melalui Muklas, pelaku teror Bom Bali yang telah dihukum mati. Dana ini sendiri masuk secara bertahap, sebanyak tiga kali masing-masing sebesar seratus juta rupiah tanpa terdeteksi pemerintah Indonesia. Selain itu dana juga diperoleh dengan merampok toko emas di Serang, Banten (Golose, 2015).
5.	Bom Hotel J.W. Marriot, tahun 2003	Selain untuk Konflik Ambon dan Poso, dana yang diperoleh Hambali melalui zakat infaq dan shadaqah di Malaysia digunakan untuk Bom Hotel J.W. Marriot sebesar US\$ 62.000 atau sekitar enam ratus dua puluh juta rupiah. Dana diperoleh dari Gun Gun Rusman Gunawan alias Abdul Karim alias Bukhori yang diminta Hambali mengirim dana tersebut. Uang tersebut dikirim melalui beberapa kurir kepada Noor Din M. Top dalam periode Desember 2002 sampai Februari 2003 (BNPT, 2013).

Dikelompokkannya konflik Ambon dan Poso ke dalam aksi terorisme dikarenakan di dalam konflik ini, terdapat pihak-pihak yang memanfaatkan situasi untuk kepentingan dan eksistensi kelompok terornya di Indonesia. Kelompok Jamaah Islamiyah (JI) telah masuk ke wilayah Ambon pada tahun 1999 di bawah pimpinan Dzulkarnain, sebelum kemudian JI dari negara-negara seperti Malaysia dan Filipina Selatan ikut bergabung dalam konflik Ambon dan Poso ini di bawah komando Hambali dan Mustofa alias Abu Tholut. Awalnya para mujahidin yang terdiri dari alumni Afghanistan ini, melakukan dakwah serta jasa pendidikan

secara sukarela. Kemudian setelah mereka merekrut anggota dengan ideologi yang telah berubah menjadi ekstrim, dilakukanlah pelatihan militer bagi para anggota tersebut untuk melakukan jihad atau amaliyah dalam konflik Ambon serta Poso (Karnavian, 2008).

Dari aspek pendanaan, dalam konflik Ambon dan Poso ini juga terdapat ‘bantuan’ dari jaringan teroris asing yaitu Al Qaeda. A.M. Hendropriyono, mantan Kepala Badan Interlijen Negara, dalam Karnavian (2008) menyatakan bahwa ada keterlibatan asing di konflik tersebut. Pada bulan Mei 2001, WNI yang mempunyai afiliasi dengan jaringan Al Qaeda di Spanyol bernama Parlindungan Siregar, melakukan kunjungan ke Poso bersama dengan kepala jaringan Al Qaeda di Spanyol bernama Imad Edris Barakat Yarkas. Hasil dari kunjungan tersebut disepakati pendanaan untuk mendirikan sebuah kamp militer di Poso sebagai pusat pelatihan bagi jaringan Al Qaeda yang berada di Asia Tenggara (Karnavian, 2008).

Berdasarkan data di atas, pendanaan terorisme di Indonesia pada kurun waktu tahun 2000 hingga 2003, berasal dari berbagai sumber serta pola yang beragam. Penggunaan kurir lintas negara, hawala, kurir dalam negeri, hingga transaksi keuangan dengan memanfaatkan penyedia jasa keuangan seperti bank menjadi opsi bagi kelompok dan para pelaku teror di Indonesia (Paul, 2002). Oleh karena itu, dari sisi upaya penegakan hukum serta kerjasama internasional sangat membutuhkan sinergi yang baik di antara berbagai lembaga di Indonesia serta kerjasama internasional dalam menangani pola pendanaan terorisme yang semakin berkembang. PPATK dengan mandat sebagai unit intelijen keuangan

yang dimiliki Indonesia juga memegang peranan penting dalam penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Dalam sub subbab berikutnya, akan dijelaskan mengenai bagaimana peran vital PPATK dalam penanganan pendanaan terorisme di Indonesia.

### **3.2 PPATK Sebagai *Focal Point* dalam Penanganan Pendanaan Terorisme di Indonesia**

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan didirikan pada tahun 2002 berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2002, sebelum kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang No. 25 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Hal tersebut dilakukan setelah Indonesia masuk dalam daftar *Non-Cooperative Countries and Territories* (NCCT) atau negara yang dianggap tidak kooperatif terhadap penanganan pencucian uang. Daftar NCCT sendiri dikeluarkan oleh *Financial Action Task Force* (FATF) sebagai evaluasi terhadap negara-negara yang berpotensi sebagai tempat kejahatan pencucian uang. Evaluasi tersebut menggunakan kriteria yang mengacu pada 40 Rekomendasi FATF untuk mengetahui apakah implementasi dan peraturan di suatu negara telah sesuai dengan rekomendasi tersebut (Husein, 2009).

Meskipun bukan negara anggota FATF, Indonesia merupakan anggota Asia Pacific Group on Money Laundering (APG) sejak Agustus 1999, yang merupakan *associate members* FATF di kawasan Asia Pasifik dan turut berkomitmen serta mengadopsi rekomendasi FATF terkait dengan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme ke dalam hukum di

Indonesia (apgml.org, 2016). Rekomendasi FATF sendiri terkait penanganan pendanaan terorisme muncul pada Oktober 2001, setelah peristiwa teror 11 September 2001, yang dikenal dengan *8 Special Recommendations on Terrorist Financing* (fatf-gafi.org).

Kriminalisasi terhadap pendanaan terorisme di Indonesia sebelum PPATK bergabung dalam The Egmont Group pada tahun 2004 ialah berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pasal 11 dan 12 (Naskah UU No. 15 Tahun 2003). Selain itu, kriminalisasi terhadap pendanaan terorisme juga diatur dalam pasal 2 Undang-Undang No. 25 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang di mana melibatkan PPATK di dalamnya (Naskah UU No. 25 Tahun 2003).

Sementara PPATK sebagai *focal point* yang dimaksud ialah lembaga ini bertugas menerima, menganalisis dan meneruskan atau menyediakan hasil analisis tersebut, terutama transaksi keuangan yang terkait pendanaan terorisme bagi aparat penegak hukum. Melalui dua peraturan perundang-undangan tersebut di atas, PPATK menjadi lembaga sentral yang memegang peranan penting dalam menyediakan hasil analisis bagi aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan yang diperlukan bagi para pelaku serta pendukung aksi teror dan dalam mengungkap sebuah kasus terorisme secara keseluruhan. Bersama dengan Penyedia Jasa Keuangan (PJK), Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Badan Intelijen Negara (BIN) serta lembaga terkait lainnya, PPATK menjadi lembaga penghubung yang strategis dalam penanganan pendanaan terorisme (Wawancara dengan LL, 2017).

Selain itu, PPATK juga memiliki kewenangan dalam pertukaran informasi dengan FIU lainnya terkait transaksi-transaksi yang terkait dengan pendanaan terorisme. Hal ini merupakan kelebihan yang dimiliki PPATK, mengingat seperti halnya pencucian uang, pendanaan terorisme juga terus berkembang dari sisi jumlah dana yang mengalir, metode yang digunakan, keterlibatan aktor transnasional, dan potensi jangkauan transaksi global di beberapa negara dengan kerangka hukum yang berbeda (Williams, 2014).

### **3.3 Intersubjektivitas Sebagai Pendorong Kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam The Egmont Group Terhadap Penanganan Pendanaan Terorisme di Indonesia**

Penelitian ini menggunakan konsep intersubjektivitas untuk menganalisis kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam The Egmont Group terkait penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Edmund Husserl mendefinisikan intersubjektivitas sebagai interaksi pandangan, persepsi, pemahaman atau penafsiran antara satu aktor dengan aktor lainnya, di mana kemudian menentukan pola hubungan yang terjadi di antara aktor-aktor tersebut, baik kerjasama maupun konfliktual (ndpr.nd.edu, 2012). Dalam konstruktivisme, aktor hubungan internasional diberi atribut sebagaimana manusia, seperti rasionalitas, kesadaran, kepentingan, dan sebagainya (Wendt, 2004). Oleh karena itu, dalam penelitian ini terdapat hal yang mendasari persepsi, pemahaman atau penafsiran oleh masing-masing aktor yaitu kepentingan di mana merupakan derivasi atau turunan dari identitas dan norma (Weldes, 1996). Ketika kepentingan

ini tercermin dalam tindakan, maka terjadi hubungan intersubjektif di antara aktor dan membentuk siklus strukturasi di mana mendefinisikan bahwa agen dan struktur saling membentuk satu sama lain (Rosyidin, 2015).

Berikut ini akan dijelaskan intersubjektivitas yang membentuk identitas dan norma di mana melatarbelakangi kepentingan Indonesia, melalui PPATK, untuk kemudian mendasari kerjasamanya di dalam The Egmont Group pada tahun 2004, terhadap penanganan pendanaan terorisme. Identitas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah identitas kolektif (*collective identity*) di mana menjelaskan pendanaan terorisme sebagai kejahatan lintas negara. Selain itu, dijelaskan juga mengenai identitas kolektif berupa The Egmont Group sebagai wadah kerjasama antar FIU terkait kejahatan keuangan, termasuk pendanaan terorisme. Sementara norma yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Rekomendasi FATF sebagai standar internasional terkait dengan penanganan pendanaan terorisme.

### **3.3.1 Pendanaan Terorisme Sebagai Kejahatan Lintas Negara**

Pendanaan terorisme sebagai kejahatan lintas negara diidentifikasi sebagai identitas kolektif yang dianut oleh FIU anggota the Egmont Group. Hal ini terbentuk dari kesamaan persepsi mengenai ancaman pendanaan terorisme yang dapat terjadi, berasal dan bermuara di negara yang berbeda. Alexander Wendt (1994) menyebut kesamaan persepsi tersebut sebagai faktor strategis yang membentuk identitas kolektif seluruh FIU dalam The Egmont Group berupa pendanaan terorisme sebagai kejahatan lintas negara.



Aktivitas terorisme yang ada saat ini di berbagai belahan dunia tidak bisa dilepaskan dari sejarah panjang perkembangan berbagai peristiwa yang tergolong aksi teror. Berdasarkan sejarahnya, kelompok teror pertama adalah *Zealots of Judea* dimana merupakan salah satu kelompok Yahudi yang melakukan pembunuhan terhadap rival-rival mereka dalam upaya memenangkan kampanye pemerintahan pada abad ke-1 (terrorism-research.com). Kemudian terdapat kelompok teror berikutnya pada abad ke-11 hingga abad ke-13 yang bernama *Hashhashin*. Kelompok ini merupakan sekte yang berada di sekitar wilayah yang saat ini dikenal sebagai Irak dan Suriah, dimana mereka melakukan pembunuhan terhadap pemimpin-pemimpin musuh mereka (thoughtco.com, 2017).

Kata ‘terorisme’ mulai dikenal di Eropa melalui revolusi Perancis pada tahun 1789. Pada masa tersebut, ungkapan ‘teror’ ini sering dijustifikasikan terhadap pemerintah yang diktator serta semena-mena terhadap warga negara mereka sendiri (bbc.co.uk, 2002). Memasuki abad ke-19 dan awal abad ke-20 di mana konsep *Rechtstaat* (negara hukum), di mana sebuah “negara kontemporer” telah semakin berkembang dan banyak negara-negara berdaulat yang berdiri (Soemantri, 1992), aksi terorisme tidak jauh berbeda dari sebelumnya, yaitu dengan pembunuhan terhadap pemimpin politik dan kepala negara. Pada pertengahan abad ke-20, bentuk terorisme kemudian cenderung mengarah pada pembunuhan terhadap petugas keamanan dan pemerintahan, penyanderaan, pembajakan kapal laut dan pesawat terbang, sabotase fasilitas publik, hingga pengeboman terhadap objek vital negara dimana penyebabnya mulai dari revolusi dan sentimen politik, hingga doktrin agama yang menyimpang.

Cakupan istilah terorisme dalam penelitian ini kemudian lebih mengarah pada berbagai aksi teror yang terjadi di abad ke-21 di mana mayoritas dilatarbelakangi doktrin agama yang salah serta ketidakpuasan atas hegemoni Amerika Serikat dan sekutu dengan sistem kapitalisnya, serta cita-cita mendirikan kekhalifahan berdasarkan syariat Islam. Beberapa kelompok teror yang cukup berpengaruh di abad ke-21 dan telah masuk dalam daftar PBB diantaranya: Al Qaeda, Boko Haram, Al Shabaab, Abu Sayyaf hingga *Islamic State of Iraq and Levant* (ISIL) (Proulx, 2016).

Momentum di mana seluruh negara di dunia menaruh perhatian terhadap penanganan terorisme terjadi ketika Amerika Serikat diguncang dua aksi teror massif Al Qaeda dalam waktu yang bersamaan pada 11 September 2001. Kala itu, beberapa pesawat yang telah dibajak sebelumnya menabrakkan pesawat tersebut ke menara kembar *World Trade Center* (WTC) dan Pentagon yang menelan ribuan nyawa korban (bbc.co.uk). Selain itu, sebelum dan setelah peristiwa 11 September, berbagai aksi teror dengan jumlah korban yang masif juga telah terjadi di berbagai negara diantaranya: Serangan Mumbai pada 1993 di India, Bom di WTC pada 1993, Bom di Irlandia Utara pada 1993 dan Inggris pada 1998, Bom Kedutaan Besar Amerika Serikat di Tanzania dan Kenya pada 1998, Bom Bali I pada 2002 di Indonesia, Bom di hotel JW Marriot pada 2003, Bom Kereta Madrid pada 2004 di Spanyol, serta berbagai aksi teror lainnya dengan serangan serta lokasi yang berbeda (wsj.com, 2015).

Segera setelah peristiwa 11 September 2001, negara-negara yang memiliki kepentingan dan kekhawatiran yang sama akan ancaman terorisme, melaksanakan

pertemuan darurat di bawah Dewan Keamanan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB). Pertemuan tersebut dilaksanakan pada 28 September 2001 di Washington DC, Amerika Serikat dan menghasilkan Resolusi Kontra-Terrorisme Dewan Keamanan PBB 1373 yang berada di bawah *Chapter VII* Piagam PBB di mana mewajibkan seluruh negara untuk mengambil langkah-langkah konkret dalam menangani terorisme (un.org, 2001).

Selain itu, negara-negara yang melaksanakan pertemuan tersebut juga menyadari akan pentingnya fokus penanganan yang lebih komprehensif dari berbagai aspek yang menunjang terorisme, salah satunya aspek pendanaan. Dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB 1373 terdapat poin yang mewajibkan seluruh negara untuk melakukan kriminalisasi terhadap pendanaan terorisme, diantaranya: menindak para pihak yang memberikan perbekalan, menyokong, termasuk memberikan sumbangan dana atau aset dalam aksi terorisme; melarang memberikan bantuan, aktif maupun pasif, terhadap teroris; dan melakukan kerjasama dengan negara-negara lain dalam masalah investigasi terhadap tindak pidana terkait terorisme (Purwanto, 2010).

Dalam melakukan pendanaan terorisme, terdapat dua metode yang digunakan. Metode pertama adalah melibatkan perolehan dukungan dari perorangan ataupun organisasi teror yang memiliki kekayaan berupa dana dalam jumlah besar. Sebagai contoh adalah peristiwa teror 11 September 2001 di mana Osama Bin Laden yang dipercaya menjadi dalang serangan tersebut, telah memberikan kontribusi dana dari kekayaan pribadinya untuk mendirikan dan mendukung jaringan teroris Al Qaeda bersama-sama dengan rezim Taliban yang

dahulu memerintah Afghanistan. Metode kedua adalah memperoleh dana secara langsung dari berbagai kegiatan yang menghasilkan uang. Kegiatan-kegiatan tersebut termasuk melakukan berbagai tindak kejahatan. Namun berbeda dengan organisasi kejahatan pada umumnya, kelompok teroris juga tidak sedikit memperoleh dana dari sumber atau pendapatan yang legal (Purwanto, 2010).

Kriminalisasi terhadap pendanaan terorisme menjadi sangat penting dilakukan seluruh negara dikarenakan potensi besarnya volume serta luasnya cakupan aliran dana yang digunakan untuk terorisme. Terdapat laporan mengenai luasnya jaringan transaksi keuangan Al Qaeda yang terkait aktivitas terorisme, antara lain (Lilley, 2005): Osama Bin Laden, pemimpin Al Qaeda, memiliki simpanan bank di Nicosia, Siprus dan menggunakan pulau tersebut sebagai titik transit untuk ekspor; Bin Laden menjalankan sejumlah bisnis penting melalui perusahaan yang terintegrasi di Luxemburg dan Belanda dengan orang-orang yang tidak terikat dibayar sebagai kamufase; beberapa bank mulai dari National Commercial Bank Arab Saudi, Dubai Islamic Bank, hingga Barclays digunakan untuk transaksi keuangan Bin Laden; kemudian terdapat rekening dan fasilitas yang digunakan sebagai transaksi keuangan di Inggris, Swiss, Sudan, Hong Kong, Monako, Pakistan, Malaysia, Kepulauan Cayman, hingga Panama.

Selain itu, contoh lain aktivitas pendanaan terorisme lintas negara ialah peran Dawood Ibrahim Kaskar, warga negara India dan seorang kriminal yang terlibat perdagangan narkoba. Dawood memberikan bantuan dana kepada Laskar e-Tayyiba (LeT), kelompok teror yang beroperasi di India dan Pakistan. Pada tahun 1998, ia bekerjasama dengan Al Qaeda untuk melakukan penyelundupan

narkotika dari Afghanistan. Sebagai timbal balik, Dawood memberikan bantuan dana kepada jaringan Al Qaeda di Pakistan yaitu LeT (intoday.in, 2013). Aksi teror di mana terdapat bantuan dana Dawood di dalamnya diantaranya: serangan ke Gujarat pada 2001, pengeboman kereta di Mumbai pada 2006, hingga serangan bersenjata di Mumbai pada 2008 (Golose, 2015).

Perhatian negara-negara di dunia terhadap penanganan pendanaan terorisme sendiri sebenarnya telah dirumuskan sebelum tragedi 11 September 2001. Pada Desember 1999, Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi no. 54/109 berupa *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* (ICSFT). Namun konvensi tersebut secara aktif baru berlaku pada 10 April 2002 dan saat ini telah diratifikasi oleh 187 negara. Konvensi ini kemudian menjadi induk dari adopsi berbagai undang-undang terkait penanganan pendanaan terorisme di seluruh negara.

Dengan berbagai kasus yang terjadi di atas, karakteristik tindak pidana pendanaan terorisme dapat digolongkan sebagai kejahatan lintas negara terorganisir (*transnational organized crime*). Hal ini sesuai dengan Konvensi Persatuan Bangsa-Bangsa mengenai Kejahatan Lintas Negara Terorganisir (UNTOC) tahun 2000. Dalam Konvensi tersebut terdapat beberapa poin yang merujuk sebuah tindak pidana dapat dikatakan sebagai kejahatan lintas negara, yaitu: (1) dilakukan di lebih dari satu negara, (2) dilakukan di satu negara namun persiapan, perencanaan, pengarahan atau kontrol terjadi di negara lain, (3) dilakukan di satu negara tetapi melibatkan suatu kelompok kriminal terorganisasi

yang terlibat tindak pidana di lebih dari satu negara, (4) dilakukan di satu negara namun memiliki akibat utama di negara lain (Naskah UU No. 5 Tahun 2009).

Laporan terkait pendanaan Al Qaeda di atas serta bagaimana aksi terorisme yang terjadi di berbagai negara di mana dapat dipastikan terdapat aspek pendanaan di dalamnya, memperlihatkan bahwa penanganan pendanaan terorisme oleh sebuah negara sangat memerlukan regulasi domestik yang komprehensif serta pedoman dan kerjasama di level internasional. Hal ini dikarenakan pola pendanaan terhadap kelompok teror maupun aksi terorisme itu sendiri secara langsung dapat sangat kompleks. Berbagai media transaksi keuangan modern seperti perbankan, penyedia jasa keuangan lainnya, *financial technology* (FinTech) hingga transaksi keuangan tradisional seperti hawala<sup>61</sup> yang berlandaskan asas kepercayaan, dapat digunakan untuk mendanai aksi terorisme. Selain itu, kompleksnya pendanaan terorisme juga dapat terjadi di berbagai negara di dunia dengan kerentanan regulasi masing-masing. *Placement, layering*, serta *integration* sejumlah dana ataupun aset yang ditujukan untuk aksi terorisme dapat terjadi di negara yang berbeda, namun sasarannya spesifik di negara tertentu (Paul, 2002).

---

<sup>6</sup> Hawala merupakan sistem transaksi keuangan informal di mana dana yang digunakan tidak bergerak, melainkan mengandalkan asas kepercayaan di antara pialang di tempat pengirim dan penerima.

### **3.3.2 The Egmont Group Sebagai Wadah Kerjasama FIU dalam Penanganan Pendanaan Terorisme**

The Egmont Group merupakan entitas yang mencerminkan identitas kolektif di mana berkaitan dengan faktor strategis berupa komunikasi simbolik dan ikatan kooperatif antar anggotanya (Wendt, 1994). Hal tersebut berbanding lurus dengan misi utama organisasi tersebut sebagai forum kerjasama, komunikasi serta wadah *networking* bagi FIU di seluruh dunia dalam penanganan kejahatan keuangan, termasuk pendanaan terorisme (Wawancara dengan LL, 2017). Negara-negara di seluruh dunia, melalui FIU yang dimilikinya, mengidentifikasi satu sama lain sebagai aktor dengan kesamaan tugas dan fungsi dalam The Egmont Group terhadap penanganan kejahatan keuangan, dalam hal ini pendanaan terorisme.

Seperti yang telah dijelaskan pada Bab sebelumnya, latar belakang berdirinya The Egmont Group tidak terlepas dari terbentuknya standar anti-pencucian uang yang dikeluarkan oleh *Financial Action Task Force* (FATF). FATF sendiri merupakan *intergovernmental body* sekaligus *policy making body* yang berdiri pada tahun 1989 dan berisikan para pakar di bidang hukum, keuangan, dan penegakan hukum di mana membantu yurisdiksi negara dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Negara-negara dengan permasalahan yang sama berupa kejahatan pencucian uang, menyepakati seperangkat rekomendasi yang akhirnya menjadi standar global anti-pencucian uang dan dikenal sebagai Rekomendasi FATF sebagai rezim anti-pencucian uang di seluruh dunia (Husein, 2009)

Seiring dengan berkembangnya tantangan dalam menangani kejahatan pencucian uang, negara-negara yang telah menerapkan rezim anti-pencucian uang mendirikan sebuah unit intelijen keuangan (FIU) yang berperan sebagai badan pusat atau unit khusus yang dapat menghubungkan sistem keuangan dengan upaya penanganan pencucian uang secara efisien pada awal tahun 1990-an. Kemudian pada Juni 1995, The Egmont Group berdiri sebagai sebuah organisasi yang menjadi wadah kerjasama antar FIU di seluruh dunia (Egmont Group Annual Report 2009-2010).

Serangan teror pada 11 September 2001 terhadap Menara World Trade Center (WTC) dan Pentagon di Amerika Serikat, menandai fokus yang lebih komprehensif bagi seluruh negara di dunia dalam menangani pendanaan terorisme. Pada Oktober 2001, FATF melakukan pertemuan luar biasa di Washington DC, Amerika Serikat, untuk membahas bagaimana pendanaan terhadap aksi teror tersebut dapat terjadi ([fatf-gafi.org](http://fatf-gafi.org)). Paska pertemuan tersebut, FATF kemudian mengeluarkan 8 (delapan) rekomendasi khusus mengenai penanganan pendanaan terorisme yang dapat ditempuh oleh negara-negara di dunia. Rekomendasi ini melengkapi 40 Rekomendasi sebelumnya yang telah diterima secara internasional sebagai standar penanganan kejahatan pencucian uang ([ppatk.go.id](http://ppatk.go.id)).

Pada tahun 2003, FATF mengadopsi serangkaian revisi rekomendasi dalam memerangi pencucian uang untuk pertama kalinya, termasuk rekomendasi eksplisit tentang pembentukan dan fungsi FIU. Hingga fungsi FIU juga mencakup pencegahan serta pemberantasan pendanaan terorisme (IMF, 2004). Pada kurun



waktu 2001 hingga 2004, The Egmont Group sebagai organisasi yang mendukung fungsi FATF, memilih untuk melakukan pertemuan untuk menentukan peran apa yang dapat diberikan oleh FIU serta langkah spesifik yang diambil oleh The Egmont Group dalam mendukung penanganan terhadap pendanaan terorisme (Showell, 2007).

The Egmont Group kemudian menetapkan definisi sebuah FIU untuk menyertakan penanganan pendanaan terorisme di dalamnya pada pertemuan *Plenary* di Guernsey, Juni 2004. Adapun definisi tersebut adalah sebagai berikut: FIU merupakan sebuah badan pusat yang dimiliki suatu negara di mana bertugas menerima, (serta diizinkan, meminta), menganalisis dan meneruskan pengungkapan informasi transaksi keuangan kepada otoritas yang berwenang: (i) mengenai yang diduga hasil kejahatan dan potensi pendanaan terorisme, atau (ii) yang diatur oleh undang-undang nasional, dalam rangka penanganan pencucian uang dan pendanaan terorisme (The Egmont Group, 2004).

Dengan definisi tersebut, seluruh FIU, baik yang sudah menjadi ataupun akan menjadi anggota The Egmont Group, harus pula berfungsi melakukan penanganan terhadap pendanaan terorisme. William Baity, *Chair* of the Egmont Group, dalam Showell (2007) mengatakan bahwa anggota The Egmont Group menghendaki sebuah standar yang akan memiliki kekuatan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu, ditetapkan bahwa kerjasama mengenai penanganan pendanaan terorisme ke dalam definisi FIU akan terkait dengan memastikan kepatuhan terhadap upaya penanganan pendanaan terorisme, dalam hal ini melalui kemampuan yang dimiliki FIU dalam menerima, menganalisis, dan meneruskan

laporan transaksi keuangan terkait pendanaan terorisme kepada penegak hukum serta dalam bertukar informasi dengan FIU lainnya (Showell, 2007).

Saat ini The Egmont Group sendiri memiliki beberapa *international partner organization* dalam menangani pendanaan terorisme diantaranya: *Basel Committee on Banking Supervision*, *International Criminal Police Organization (Interpol)*, *International Criminal Court (ICC)*, *United Nations Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*, *UN 1267 Committee*, *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, serta Bank Dunia. The Egmont Group juga turut berpartisipasi dalam berbagai pertemuan internasional yang dilakukan organisasi-organisasi tersebut ([egmontgroup.org](http://egmontgroup.org)).

Dengan misi serta fungsi organisasi tersebut, The Egmont Group menjadi wadah bagi kerjasama aktor-aktor, dalam hal ini FIU, di seluruh dunia dengan kesamaan nilai dan tujuan dalam menangani tindak pidana pendanaan terorisme. Hal ini, oleh Alexander Wendt (1994), disebut sebagai identitas kolektif yang terbentuk dari tiga faktor determinan yaitu: faktor struktural berupa identifikasi dari masing-masing FIU terhadap FIU lainnya sebagai *international counterpart* dalam penanganan pendanaan terorisme, faktor sistemik berupa kesamaan nilai terhadap kejahatan pendanaan terorisme, serta faktor strategis berupa komunikasi simbolik yang diwujudkan dalam solidaritas menangani pendanaan terorisme. Identitas kolektif ini kemudian menentukan kepentingan sebuah negara dalam penanganan pendanaan terorisme dan menciptakan hubungan intersubjektivitas berupa kerjasama FIU sebuah negara dalam The Egmont Group.

### 3.3.3 Rekomendasi *Financial Action Task Force* (FATF)

FATF merupakan *intergovernmental body* sekaligus *policy making body* yang berisikan para pakar di bidang hukum, keuangan, dan penegakan hukum di mana membantu yurisdiksi negara dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (Husein, 2009). Didirikan pada tahun 1989 oleh negara-negara G7 di mana memiliki kepentingan yang sama dalam penanganan kejahatan pencucian uang, FATF saat ini memiliki 37 negara anggota serta sembilan *FATF Style Regional Bodies* (FSRB) yang mewakili masing-masing regional negara-negara di dunia. FATF untuk pertama kalinya mengeluarkan 40 Rekomendasi pada tahun 1990 sebagai pedoman bagi negara-negara di seluruh dunia dalam menangani kejahatan pencucian uang, serta pendanaan terorisme pada tahun 2001. Secara garis besar, Rekomendasi ini mencakup peran sistem hukum nasional, implementasi hukum, peran sistem keuangan, serta kerjasama internasional (fatf-gafi.org).

Rekomendasi FATF juga mengatur secara rinci bagaimana langkah-langkah yang harus dilakukan sebuah negara dalam menangani kejahatan pencucian uang, salah satunya adalah pembentukan FIU. Rekomendasi FATF tahun 1990, menyebutkan peran sebuah “otoritas yang berwenang” di suatu negara dalam menerima serta memproses laporan transaksi keuangan yang terindikasi terkait kejahatan, yang kemudian dikenal dengan sebutan FIU. Dalam Rekomendasi FATF tersebut disebutkan pula bahwa setiap negara diwajibkan untuk mendirikan FIU dan FIU tersebut harus menjadi anggota The Egmont Group, organisasi yang mewadahi kerjasama FIU di seluruh dunia (IMF, 2004).

Dalam penelitian ini, Rekomendasi FATF merupakan norma dalam konteks internasional yang digunakan seluruh negara dalam penanganan pendanaan terorisme. FATF sendiri mengeluarkan rekomendasi terkait penanganan pendanaan terorisme pada Oktober 2001, setelah peristiwa serangan teror di Amerika Serikat pada 11 September 2001. Rekomendasi tersebut mengharuskan setiap negara untuk menetapkan langkah-langkah serta regulasi domestik yang strategis dalam menangani pendanaan terorisme. Rekomendasi tersebut dikenal dengan 8 *Special Recommendations on Terrorist Financing*, diantaranya akan dijelaskan pada tabel berikut:

**Tabel 3.2**  
**Delapan Rekomendasi FATF Terhadap Pendanaan Terorisme Tahun 2001**

No.	Rekomendasi	Keterangan
(1)	(2)	(3)
1.	Ratifikasi dan pelaksanaan ketentuan-ketentuan PBB	<p>Setiap negara harus menempuh langkah untuk meratifikasi dan mengimplementasikan konvensi PBB tahun 1999 <i>International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism</i>.</p> <p>Negara-negara juga harus mengimplementasikan resolusi PBB terkait dengan pencegahan dan pemberantasan pendanaan terorisme, terutama Resolusi Dewan Keamanan PBB 1373.</p>

(1)	(2)	(3)
2.	Kriminalisasi pendanaan terorisme dan pencucian uang	Setiap negara harus melakukan kriminalisasi terhadap pendanaan terorisme, tindak pidana terorisme, dan organisasi teroris. Negara-negara harus mengklasifikasikan bahwa tindakan-tindakan tersebut sebagai tindak pidana pencucian uang.
3.	Pemblokiran dan peyitaan harta kekayaan teroris	<p>Setiap negara harus mengimplementasikan langkah-langkah untuk membekukan dana atau aset teroris, serta pihak-pihak yang mendanai terorisme dan organisasi teroris sesuai dengan Resolusi PBB terkait dengan penanganan pendanaan terorisme.</p> <p>Setiap negara juga harus mengadopsi dan menerapkan langkah-langkah, termasuk peraturan perundang-undangan, yang memungkinkan pihak berwenang untuk menyita harta kekayaan yang merupakan hasil dari, atau digunakan dalam, atau yang dimaksudkan atau dialokasikan untuk pendanaan terorisme atau organisasi teroris.</p>
4.	Pelaporan transaksi mencurigakan terkait dengan terorisme	Jika institusi keuangan, bisnis atau entitas lain yang mematuhi kewajiban rezim anti-pencucian uang, mencurigai atau memiliki alasan yang dapat diterima bahwa terdapat dana terkait dengan, atau digunakan untuk aktivitas terorisme, harus segera melaporkan hal tersebut kepada otoritas yang berwenang.

(1)	(2)	(3)
5.	Kerjasama internasional	<p>Setiap negara harus memperbolehkan negara lain, berdasarkan perjanjian, atau mekanisme lain bagi bantuan timbal balik atau pertukaran informasi, serta bantuan lain sehubungan dengan penegakan tindak pidana, investigasi administratif, permintaan terkait dengan pendanaan terorisme.</p> <p>Setiap negara juga harus menempuh berbagai upaya untuk memastikan bahwa mereka tidak menjadi tempat berlindung yang aman bagi individu terkait pendanaan terorisme dan harus memiliki prosedur untuk mengekstradisi individu tersebut, jika memungkinkan.</p>
6.	Jasa pengiriman uang alternatif	<p>Setiap negara harus menempuh langkah-langkah untuk memastikan bahwa individu atau badan hukum, termasuk perantara, yang menyediakan layanan untuk mengirimkan uang, termasuk pengiriman uang melalui sistem atau jaringan informal, harus terdaftar dan tunduk pada Rekomendasi FATF yang berlaku untuk perbankan dan lembaga keuangan non-perbankan. Setiap negara juga harus memastikan bahwa orang atau badan hukum yang menyediakan layanan ini secara illegal akan dikenai sanksi administratif, perdata atau pidana.</p>
7.	<i>Wire Transfer</i> (Transfer Kabel)	<p>Setiap negara harus menempuh langkah-langkah yang mewajibkan lembaga keuangan, termasuk pengiriman uang, untuk mencantumkan informasi yang akurat dan berguna, seperti nama, alamat, dan nomor rekening, mengenai transfer dana yang dikirim, dan informasi tersebut harus tetap berada dalam rantai pengiriman dan pembayaran.</p>

(1)	(2)	(3)
8.	Organisasi non-profit	Setiap negara harus meninjau ketersediaan undang-undang dan peraturan yang terkait dengan entitas yang dapat disalahgunakan untuk pendanaan terorisme. Organisasi non-profit sangat rentan, dan negara-negara harus memastikan bahwa organisasi-organisasi tersebut tidak dapat disalahgunakan: (1) oleh organisasi teroris yang terlihat seperti entitas yang legal, (2) untuk memanfaatkan entitas legal sebagai media untuk pendanaan terorisme, termasuk untuk tujuan menghindaari pembekuan aset, dan (3) untuk menyembunyikan aliran dana yang dimaksudkan untuk pendanaan terorisme.

(Sumber: Diolah dari FATF Annual Report 2001-2002)

Dengan seperangkat poin dalam tabel di atas, Rekomendasi FATF sebagai norma internasional dipandang sebagai hal yang logis dan perlu ditaati oleh negara-negara di seluruh dunia, dalam hal ini untuk menangani kejahatan pendanaan terorisme. Bagi konstruktivis, patuhnya negara terhadap norma merupakan identifikasi diri sebagai anggota dari masyarakat internasional. Kepatuhan terhadap rekomendasi FATF merupakan hal yang diperlukan bagi suatu negara saat ini, di mana berfungsi sebagai pedoman dalam penanganan pendanaan terorisme yang sifatnya telah sangat kompleks. Oleh karena itu, kepatuhan terhadap norma internasional tersebut merupakan sebuah kepentingan nasional suatu negara itu sendiri (Finnemore dan Sikkink, 1998).

Identitas kolektif berupa The Egmont Group sebagai wadah kerjasama intersubjektif FIU di seluruh dunia dalam menangani pendanaan terorisme yang merupakan kejahatan lintas negara, serta norma internasional berupa

Rekomendasi FATF seperti yang telah dijelaskan di atas, membentuk kepentingan Indonesia dalam menangani pendanaan terorisme. Kepentingan tersebut tercermin pada kerjasama internasional yang terjadi dalam The Egmont Group di mana terjadi intersubjektivitas seluruh FIU di dunia dalam penanganan pendanaan terorisme. Intersubjektivitas itulah yang mendorong Indonesia, melalui PPATK, untuk bergabung dalam organisasi tersebut. Intersubjektivitas dalam penanganan pendanaan terorisme ini kemudian dapat terlihat dari dukungan dan hasil kerjasama yang didapat PPATK dalam The Egmont Group, yang merupakan *transgovernmental organization*, di mana akan dijelaskan pada subbab berikutnya.

#### **3.4 Dukungan dan Hasil Kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam The Egmont Group Terhadap Penanganan Pendanaan Terorisme di Indonesia**

The Egmont Group merupakan *Transgovernmental Organization* di mana merupakan wadah kerjasama antar institusi hasil dari intersubjektivitas aktor-aktor, dalam hal ini FIU, seluruh negara di dunia. Dalam subbab ini, akan dijelaskan mengenai apa saja dukungan dan hasil yang diperoleh dari kerjasama yang dilakukan FIU yang dimiliki Indonesia, PPATK, dalam The Egmont Group terhadap penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Hal ini untuk melihat sejauh mana kemudahan yang diberikan dalam kerjasama *transgovernment* dikarenakan institusi atau organisasi tidak dikendalikan oleh sebuah sistem birokrasi yang rumit dalam pelaksanaannya, seperti kerjasama yang dilakukan antar negara secara keseluruhan (Setiyono, 2004).



### 3.4.1 *Egmont Plenary Meeting*

The Egmont Group rutin mengadakan pertemuan setiap tahunnya sejak pertama kali berdiri pada tahun 1995. Pertemuan ini dikenal dengan *Egmont Plenary Meeting* dan bertujuan sebagai forum komunikasi dan koordinasi tahunan di antara seluruh FIU anggotanya. *Egmont Plenary Meeting* menjadi wadah berdiskusi mengenai tantangan apa saja yang dihadapi masing-masing FIU dalam menangani kejahatan pencucian uang dan pendanaan terorisme serta bagaimana langkah-langkah strategis yang dapat ditempuh FIU dalam menghadapi tantangan tersebut.

Terkait dengan pendanaan terorisme, pada *Egmont Plenary Meeting XII* tahun 2004 di St. Peter Port, Guernsey, ditetapkan bahwa untuk memenuhi definisi FIU The Egmont Group, sebuah FIU harus pula berperan aktif dalam penanganan pendanaan terorisme. Hal itu sebagaimana tertuang dalam *Complementary Interpretive Note* pada penetapan definisi tersebut (The Egmont Group, 2004). Selain itu, sejak penyertaan definisi FIU yang berperan dalam penanganan pendanaan terorisme sesuai dengan Rekomendasi FATF tersebut, setiap *Plenary Meeting* juga diisi dengan satu sesi diskusi khusus di antara seluruh FIU anggota serta *international partner organization* mengenai perkembangan penanganan pendanaan terorisme.

Bersamaan dengan *Egmont Plenary Meeting XII* tersebut pula, PPATK secara resmi diterima sebagai FIU anggota The Egmont Group. Dengan keanggotaan ini, PPATK dapat melakukan kerjasama dengan FIU lain yang merupakan anggota The Egmont Group dengan kemudahan-kemudahan yang

diberikan seperti yang diatur dalam *Key Egmont Group Documents* di antaranya: *Egmont Group Charter, Egmont Group Operational Guidance for FIU Activities and The Exchange of Information, Egmont Group Principles for Information Exchange Between FIU*, serta *Egmont Group Support and Compliance Process*. Seluruh dokumen tersebut secara umum menjadi pedoman bagi FIU anggota dalam melakukan kerjasama terkait dengan mekanisme serta pertukaran informasi yang lebih mudah (Showell, 2007).

Selain itu, PPATK juga dapat mengikuti setiap agenda yang dilaksanakan oleh The Egmont Group seperti *Egmont Plenary Meeting*. Kehadiran PPATK dalam *Plenary Meeting* tersebut sejak menjadi anggota The Egmont Group diantaranya:

**Tabel 3.3**

***Egmont Plenary Meeting yang Diikuti PPATK***

<b><i>Egmont Plenary Meeting</i></b>	<b>Tempat Diselenggarakan</b>	<b>Tanggal</b>
<b>XII</b>	St. Peter Port, Guernsey	23-25 Juni 2004
<b>XIII</b>	Washington DC, Amerika Serikat	28 Juni – 1 Juli 2005
<b>XIV</b>	Limassol, Cyprus	12-16 Juni 2006
<b>XV</b>	Hamilton, Bermuda	28 Mei – 1 Juni 2007
<b>XVI</b>	Seoul, Korea Selatan	25 Mei – 29 Mei 2008
<b>XVII</b>	Doha, Qatar	25-29 Mei 2009
<b>XVIII</b>	Cartagena, Kolombia	27 Juni – 1 Juli 2010

<b>XIX</b>	Yerevan, Armenia	11-15 Juli 2011
<b>XX</b>	St. Petersburg, Rusia	9-13 Juli 2012
<b>XXI</b>	Sun City, Afrika Selatan	1-5 Juli 2013
<b>XXII</b>	Lima, Peru	1-6 Juni 2014
<b>XXIII</b>	Bridgetown, Barbados	7-12 Juni 2015

Sumber: diolah dari Laporan Tahunan PPATK 2004-2016

Pada beberapa kesempatan *Plenary Meeting* tersebut, PPATK turut aktif mempresentasikan kasus pendanaan terorisme yang telah berhasil ditangani Indonesia melalui PPATK dalam *Best Egmont Case Award* (BECA). Pada *Egmont Plenary Meeting XXII* di Lima Peru tahun 2014, kasus pendanaan terorisme menjadi finalis BECA dan dipresentasikan pada pertemuan tersebut. PPATK mempresentasikan tipologi kasus pendanaan terorisme yang terkait dengan peretasan (*hacking*) situs komersial serta pencucian uang. Kasus tersebut dilakukan oleh Rizky Gunawan yang berhasil mendapatkan 5 miliar 937 juta rupiah dari tahun 2010 sampai 2012 dengan meretas website MLM dan perusahaan investasi, speedline.com (Laporan Tahunan PPATK tahun 2014).

Peretasan tersebut dilakukan dengan membuat program *stealer* untuk mencuri password dari sebuah situs, serta membuat program *code clicker complete checker* (C4) yang digunakan untuk validitas login serta mengetahui isi data dari situs tersebut (Golose, 2015). Dari hasil pidana hacking tersebut, Rizki telah membeli beberapa aset di Medan yang kemudian telah disita oleh Densus 88, dan juga telah membantu pendanaan pelatihan militer terorisme di Poso serta

pemboman Gereja Bethel Solo. Atas tindakannya tersebut, maka Pengadilan Negeri Jakarta Barat memutuskan bahwa terdakwa Rizki Gunawan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana terorisme, tindak pidana pencucian uang, tindak pidana informasi dan transaksi elektronik serta menyembunyikan dan membantu aktivitas teroris dan menjatuhkan proses pidana terhadap terdakwa dengan pidana penjara selama sepuluh tahun (Laporan Tahunan PPATK tahun 2014).

Melalui presentasi dalam BECA tersebut, selain mendapat apresiasi dari FIU negara-negara lain, PPATK juga banyak mendapat masukan dan rekomendasi bagaimana peran PPATK sebagai FIU dalam menangani kasus pendanaan terorisme tersebut dengan lebih efektif melalui pemanfaatan teknologi serta koordinasi antar lembaga domestik yang baik. Selain itu, dalam BECA serta *Egmont Plenary Meeting* lainnya, PPATK juga melihat bagaimana presentasi-presentation FIU negara lain mengenai penanganan tipologi kasus pendanaan terorisme yang tentunya dapat menjadi referensi bagi penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Referensi tersebut selain dari kemampuan sebuah FIU dalam menangani pendanaan terorisme, juga dari sisi kerjasama dalam pertukaran informasi serta kemampuan personel yang baik (Wawancara dengan LL, 2017).

The Egmont Group sendiri menawarkan berbagai mekanisme dalam pertukaran informasi serta pelatihan bagi peningkatan kemampuan personel FIU melalui berbagai agenda yang diselenggarakan melalui Egmont Working Group. Dalam sub subbab berikutnya akan dijelaskan bagaimana kontribusi pemanfaatan jaringan komunikasi yang disediakan The Egmont Group.

### 3.4.2 *Egmont Secure Web (ESW)*

*Egmont Secure Web* atau ESW merupakan saluran komunikasi utama yang dimiliki PPATK untuk bertukar informasi mengenai penanganan berbagai kejahatan keuangan, termasuk pendanaan terorisme dengan partner FIU lainnya yang tergabung dalam The Egmont Group (Wawancara dengan TA, 2017). ESW sendiri disediakan dan dapat dimanfaatkan oleh seluruh anggota The Egmont Group di mana memungkinkan para anggota ini saling bertukar informasi secara cepat, rahasia, serta dengan tingkat keamanan yang tinggi. Selain itu, sistem komunikasi ini juga berfungsi sebagai *database* bagi dokumentasi seluruh FIU terkait berbagai informasi mengenai penanganan pencucian uang dan pendanaan terorisme (Egmont Annual Report 2009-2010).

ESW sendiri merupakan jaringan komunikasi melalui internet yang terenkripsi untuk bertukar informasi bagi anggota The Egmont Group di mana pada awalnya diinisiasi dan dikembangkan oleh FinCEN, FIU Amerika Serikat pada 1995. Setelah dilakukan uji coba oleh FIU Australia, Belanda, Perancis, dan Slovenia, ESW diperkenalkan pada *Egmont Plenary* di San Fransisco, Amerika Serikat tahun 1996. Kemudian pada Februari 1997, untuk pertama kalinya ESW menghubungkan dan terkoneksi pada lima FIU yaitu: Amerika Serikat, Belanda, Belgia, Inggris, dan Perancis. Sistem komunikasi ini sebelumnya tersedia dalam tiga bahasa diantaranya Bahasa Inggris, Perancis dan Spanyol. Namun seiring dengan berkembangnya organisasi dan terus meningkatnya volume dokumentasi Egmont, maka disepakati ESW hanya tersedia dalam Bahasa Inggris. Selain itu,

ESW juga terus mengalami perbaikan seiring dengan perkembangan teknologi (Egmont Annual Report 2009-2010).

PPATK sebagai anggota yang baru secara resmi bergabung dalam The Egmont Group pada tahun 2004, dapat memanfaatkan dan terkoneksi dengan sistem komunikasi ESW untuk pertama kalinya pada tahun 2005 (Laporan Tahunan PPATK Tahun 2005). Melalui saluran komunikasi yang ditawarkan, PPATK dapat melakukan berbagai macam komunikasi terkait penanganan kejahatan keuangan, termasuk pendanaan terorisme dengan seluruh FIU lain yang telah terhubung dengan ESW. Pada awalnya, ESW dikelola dan dioperasikan oleh Direktorat Kerjasama dan Hubungan Masyarakat PPATK, namun setelah pergantian Kepala PPATK dari Muhammad Yusuf kepada Ki Agus Ahmad Badarudin pada tahun 2016, ESW dioperasikan oleh Direktorat Analisis PPATK untuk meningkatkan efisiensi kinerja pertukaran informasi. Akses terhadap ESW ini sendiri juga sangat terbatas hanya bagi Kepala dan unsur pimpinan serta beberapa analis PPATK yang berpengalaman (Wawancara dengan LL, 2017).

Secara teknis, cara kerja ESW sendiri seperti halnya penggunaan *email* atau surat elektronik, di mana apabila ada FIU yang ingin melakukan permintaan ataupun pertukaran informasi, FIU tersebut tinggal mengirimkan permintaan tersebut melalui ESW dan dikirim kepada FIU lain yang diminta. Kemudian FIU yang diminta tersebut menerima pemberitahuan melalui ESW untuk diproses permintaan atau pertukaran informasi yang dimaksud sebelum kemudian ditanggapi (Wawancara dengan LL, 2017). Terkait dengan informasi mengenai pertukaran informasi terkait pendanaan terorisme sendiri tentunya bersifat sangat

rahasia dan tidak dapat dibuka kepada publik sampai ada keputusan di pengadilan, namun PPATK melalui ESW cukup jamak melakukan pertukaran informasi yang menjadi *trigger* atau pemicu penanganan kasus pendanaan terorisme (Wawancara dengan TA, 2017).

Dalam subbab berikutnya akan dijelaskan sebuah *project* yang dilaksanakan oleh The Egmont Group mengenai penanganan terhadap pendanaan terorisme di mana PPATK turut terlibat di dalamnya.

### **3.4.3 ISIL Project**

Pada tahun 2014, bersamaan dengan semakin melemahnya Al-Qaeda paska tewasnya Osama Bin Laden, sebuah organisasi teroris baru mendeklarasikan sebuah negara kekhalifahan dengan syariat Islam yang mencakup sebagian Irak dan Suriah di mana Abu Bakr Al-Baghdadi sebagai pemimpinnya, dikenal dengan *Islamic State of Syria and Levant* (ISIL). ISIL mengagendakan perlawanan terhadap seluruh negara untuk mengembalikan kejayaan kekhalifahan Islam di seluruh dunia dengan jalan kekerasan. Hal inilah yang kemudian menarik simpati organisasi teror serta teroris di berbagai negara yang telah ada sebelumnya untuk bergabung dan mendukung ISIL. Ancaman nyata organisasi ini ialah ideologinya yang menghendaki perlawanan dengan kekerasan terhadap seluruh negara dan pemerintahan termasuk komponen negara seperti kepolisian hingga masyarakat umum, tanpa kecuali, yang bertentangan dengan ideologi mereka. Selain itu, banyak juga simpatisan dan teroris dari berbagai negara yang mendukung kelompok ini dengan bergabung langsung di

medan pertempuran Irak dan Suriah sebagai *Foreign Terrorist Fighters* (FTFs) (Karnavian, 2017).

Di Indonesia sendiri, ISIL atau ISIS telah dikelompokkan sebagai organisasi teror dan afiliasinya berasal dari jaringan Jamaah Anshorut Daulah (JAD) dengan Aman Abdurrahman sebagai pemimpinnya. Sejak melemahnya Al Qaeda serta semakin berkembangnya ISIL, perencanaan hingga serangan teror di Indonesia sejak tahun 2013 dilakukan oleh kelompok JAD tersebut. Salah satu aksi teror yang cukup menyita perhatian adalah ketika sebuah serangkaian serangan bersenjata dan bom bunuh diri ditujukan pada pos polisi dan sebuah restoran di Jakarta pada Januari 2016. Akibat serangan tersebut, 7 orang tewas dan 24 lainnya mengalami luka-luka (dw.com, 2017).

Selain berupa serangan teror langsung di Indonesia, ISIL juga menghendaki seluruh pendukungnya untuk turun langsung ke medan pertempuran di Irak dan Suriah sebagai *Foreign Terrorist Fighters* (FTFs). Sejak tahun 2015, terdapat ratusan Warga Negara Indonesia (WNI) yang menjadi simpatisan ISIL dan bergabung ke Irak dan Suriah sebagai *Foreign Terrorist Fighters* (FTFs) (kompas.com, 2017). Hal ini tentu sangat mengkhawatirkan mengingat terorisme terdahulu yang terjadi di Indonesia berawal dari kembalinya simpatisan Al Qaeda yang berperang di Afghanistan dan kemudian melaksanakan doktrin serta aksi teror di Indonesia.

Berbagai aktivitas ISIL di Indonesia juga tidak lepas dari aspek pendanaan yang dilakukan kelompok tersebut. Tidak jauh berbeda dari metode pendanaan kelompok terorisme sebelumnya, ISIL di Indonesia juga memanfaatkan transaksi



keuangan modern seperti transfer antar bank serta FinTech hingga pemanfaatan hawala, kurir, dan penyalahgunaan organisasi non-profit. Berbagai kasus pendanaan teror ISIL di Indonesia yang dapat terlacak di antaranya dana sebesar US\$ 20.000 dari Suriah yang diterima seorang anggota JAD di Indonesia pada Maret 2017 (kompas.com 2017), serta adanya 10 kali transaksi dana secara manual dan transfer antar bank dari berbagai sumber untuk keperluan serangan teror Jakarta pada Januari 2016 yang berhasil diungkap oleh POLRI (tempo.co, 2016).

Sebagai respon terhadap upaya internasional dalam menangani perkembangan terorisme serta *Foreign Terrorist Fighters* (FTFs) atau teroris asing melalui aspek pendanaannya, The Egmont Group meluncurkan *ISIL Project Phase I* pada Februari 2015 dan diikuti oleh *Phase II* di tahun berikutnya. *ISIL Project Phase I* diikuti oleh 37 FIU sementara *Phase II* diikuti oleh 27 FIU (Egmont Annual Report 2015-2016). PPAATK sendiri berpartisipasi dalam dua fase tersebut dan turut aktif memberikan masukan, memaparkan serta memenuhi serangkaian kuisisioner terkait karakteristik dan tipologi pendanaan terorisme yang terjadi di Indonesia serta di kawasan Asia Tenggara oleh FTF terutama terkait dengan organisasi teroris *ISIL* (Wawancara dengan LL, 2017).

Proyek ini bertujuan mengembangkan profil finansial, indikator, dan tipologi FTFs terkait organisasi teroris seperti: *Islamic State of Iraq and Levant* (ISIL)/Daesh, Al-Qaeda, Front Al Nusra, dan afiliasi serta sel pendukung mereka. Selain itu, proyek ini bertujuan mengembangkan seperangkat produk intelijen keuangan strategis untuk memperluas pemahaman bagi FIU terhadap FTF dan

pihak-pihak pendukungnya dari perspektif regional berdasarkan data finansial berdasarkan karakteristik masing-masing wilayah. Secara lebih spesifik, proyek ini bertujuan untuk mengidentifikasi kerentanan, resiko, tren, dan modus operandi transaksi keuangan setiap individu baik dalam rencana perjalanan ke luar negeri, telah melakukan perjalanan ke wilayah konflik di Iraq dan sekitarnya, maupun individu atau organisasi yang memfasilitasi perjalanan tersebut (Egmont Annual Report 2015-2016).

*ISIL Project Phase I* dilaksanakan pada Februari hingga September 2015. Selama kurun waktu ini, sebanyak 37 FIU peserta memperlihatkan data dengan karakteristik masing-masing terkait transaksi keuangan mencurigakan serta data lain yang berasal dari institusi keuangan untuk mengidentifikasi dan melacak FTF yang berada atau berasal dari Iraq dan sekitarnya. Dalam hal ini, setiap FIU mengembangkan indikator dan profil finansial serta aliran pendanaan terduga FTF dalam yurisdiksi mereka masing-masing. Informasi ini kemudian dikombinasikan untuk melihat serta membandingkan tren dan pola pendanaan terorisme di wilayah masing-masing (Wawancara dengan LL, 2017).

Pertukaran informasi multilateral sebagai inti dari fase pertama proyek ini mengarah kepada poin-poin berikut: (1) menghubungkan antara fasilitator keuangan FTF pada jaringan-jaringan teroris yang berbeda dengan metode pendanaan mereka, (2) pembuatan panduan investigasi baru bagi penegak hukum maupun badan intelijen di seluruh yurisdiksi negara, (3) perkembangan gambaran komprehensif dari siklus transaksi FTF yang melakukan perjalanan ke wilayah konflik (Egmont Annual Report 2015-2016).

Terdapat dua hasil penting yang dicapai dari *ISIL Project Phase I* (Egmont Annual Report 2015-2016). Pertama, The Egmont Group mengembangkan sebuah buletin berisi indikator yang menggambarkan karakteristik spesifik transaksi keuangan terkait pendanaan terorisme yang ditujukan bagi sektor privat. Institusi keuangan sebagai pihak pelapor dapat menggunakan informasi ini untuk mengidentifikasi kemungkinan transaksi terkait FTFs dan melaporkannya kepada otoritas yang berwenang. Kedua, dipublikasikannya siklus aktivitas FTF melalui lima tahapan profil transaksinya.

### Bagan 3.1

#### Siklus Aktivitas FTF



Sumber: diolah dari Egmont Annual Report 2015-2016

Fase pertama proyek ini menyediakan gambaran bagi peningkatan mekanisme pertukaran informasi multilateral yang lebih baik di antara FIU dalam menangani pendanaan terorisme. Hal ini didiskusikan pula secara detail pada *HoFIU Intersessional Meeting* di Monaco tahun 2016 di mana disepakati beberapa poin di antaranya: mempromosikan kerjasama di antara FIU dengan badan intelijen domestik untuk meningkatkan aliran informasi terkait pendanaan terorisme, memprioritaskan fungsi informasi transaksi keuangan lintas negara dalam konteks penanganan pendanaan terorisme, mempertimbangkan mekanisme untuk mengidentifikasi instrumen kurir transfer tunai maupun non-tunai antar negara, mengidentifikasi kebutuhan perluasan subjek pihak pelapor terhadap rezim pelaporan transaksi keuangan mencurigakan, memberikan solusi bagi peningkatan akses terhadap sumber informasi yang dibutuhkan untuk pertukaran informasi keuangan dalam menangani pendanaan terorisme, memperbarui serangkaian *Egmont Key Documents* untuk memungkinkan pertukaran informasi multilateral secara spontan, berkomitmen untuk meningkatkan kemampuan FIU dalam aspek fungsional dan teknologi bagi pemusatan data, pertukaran informasi, dan kerjasama internasional yang lebih baik (Egmont Annual Report 2015-2016).

Sementara itu, *ISIL Project Phase II* berlangsung pada tahun 2016. Fase ini melibatkan 27 FIU dengan mengandalkan intelijen keuangan untuk mengidentifikasi jaringan yang memfasilitasi FTF terkait organisasi teroris seperti: ISIL/Daesh; Al-Qaeda; Front Al Nusra; dan afliasinya. Dalam konteks ini, jaringan yang memfasilitasi termasuk individu serta pihak-pihak yang mendukung dari segi pendanaan, personil, persenjataan, dan sumber daya lainnya

bagi organisasi teroris yang tersebut di atas beserta afliasinya. Hal ini menjadi poin penting di mana dapat pula digunakan dalam mengidentifikasi teroris serta FTF yang tidak diketahui sebelumnya. Identifikasi terhadap individu-individu yang potensial tersebut sangat dibutuhkan terutama dalam hal pengamanan perbatasan serta pencegahan aksi terorisme (egmontgroup.org, 2016).

Selama *ISIL Project Phase II*, seluruh FIU peserta yang berpartisipasi, menghimpun beberapa studi kasus terkait jaringan yang memfasilitasi FTF. Sebagai hasilnya, sebuah laporan tipologi strategis untuk menyoroti tren dan metode yang terdapat dalam studi kasus serta materi lainnya yang dibawa oleh FIU peserta. Laporan tersebut berisi identifikasi similaritas dalam kasus fasilitasi dan pendanaan terorisme diantaranya: (1) Terdapat fasilitator yang sama atau saling terkait pada beberapa FTF, (2) Penggunaan beragam penyedia jasa keuangan sebagai upaya penyamaran dan menghindari pemeriksaan, seperti paypal dan bitcoin, (3) Penggunaan *Money Services Businesses* (MSBs)<sup>72</sup>, (4) Penilaian laporan media terhadap kasus-kasus yang banyak menyertakan nama-nama teroris (Egmont Group Annual Report 2015-2016).

Mengenai implementasi konkret kerjasama berupa pertukaran informasi ataupun penanganan kasus pendanaan terorisme di Indonesia melalui dukungan The Egmont Group seperti *Plenary Meeting, Working Group, ESW*, hingga *ISIL Project*, penulis tidak mendapatkan keterangan lebih lanjut dari narasumber maupun observasi kepustakaan dikarenakan konten tersebut bersifat rahasia.

---

<sup>7</sup> *Money Service Business* (MSB) merupakan istilah yang digunakan regulator finansial kepada badan usaha atau bisnis pengiriman dan pengkonversian uang dan mata uang.

Selain itu, partisipasi serta kerjasama PPATK dalam The Egmont Group, terutama dalam penanganan pendanaan terorisme, tidak terdokumentasikan dengan baik. Hal ini selain dikarenakan kerahasiaan dari mekanisme kerjasama tersebut, juga terkait dengan banyak terdapat pertukaran informasi yang dilakukan secara informal, serta penanganan sebuah kasus pendanaan terorisme yang tidak hanya berasal dari dukungan The Egmont Group.

Kerjasama yang dilakukan FIU dalam The Egmont Group memiliki kelebihan dibandingkan dengan kerjasama melalui MoU maupun *platform* kerjasama FIU lainnya. Secara komprehensif, organisasi ini memberikan berbagai macam bentuk dukungan kerjasama, terutama secara multilateral di mana dapat memaksimalkan upaya penanganan kejahatan keuangan, dalam hal ini penanganan pendanaan terorisme. Dengan berbagai bentuk kontribusi kerjasama PPATK dalam The Egmont Group terkait penanganan pendanaan terorisme tersebut, mulai dari *Egmont Plenary Meeting*, *Egmont Secure Web (ESW)*, hingga *ISIL Project Phase I* dan *II*, dapat terlihat hasil dari kemudahan-kemudahan kerjasama dalam sebuah *Transgovernmental Organization*. The Egmont Group sebagai *Transgovernmental Organization* telah menyediakan dasar-dasar serta pedoman dari kerjasama sebuah FIU dalam *Egmont Key Documents* sehingga pola kerjasama yang terjadi terlihat sinergis di antara seluruh FIU. Selain itu, kontribusi dari kerjasama PPATK dalam The Egmont Group seperti yang telah dijelaskan di atas sangat bermanfaat, baik dari sisi pedoman hingga operasional, bagi penanganan pendanaan terorisme di Indonesia.

### **3.5 Faktor Pendukung dan Penghambat Kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam The Egmont Group Terhadap Penanganan Pendanaan Terorisme di Indonesia**

Dalam implementasi kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam The Egmont Group terkait dengan penanganan pendanaan terorisme hingga saat ini, terdapat beberapa poin yang menjadi faktor pendorong dan penghambat yang penulis garisbawahi. Faktor-faktor pendorong diantaranya adanya sinergi yang kuat antar lembaga domestik terkait, fondasi undang-undang yang relevan, serta kesamaan urgensi penanganan pendanaan terorisme di seluruh dunia. Sementara faktor-faktor penghambatnya adalah faktor domestik negara anggota lainnya serta anggaran internal yang kurang mendukung. Untuk penjelasan lebih lanjut akan dijelaskan pada sub subbab berikut.

#### **3.5.1 Faktor Pendukung**

##### **3.5.1.1 Sinergi yang Kuat Antar Lembaga Domestik Terkait**

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, intersubjektivitas kerjasama PPATK dalam The Egmont Group terkait dengan penanganan pendanaan terorisme dilatarbelakangi oleh kepentingan Indonesia dalam penanganan kejahatan tersebut. Sinergi yang positif antar lembaga domestik dalam penanganan pendanaan terorisme mencerminkan salah satu implementasi dari kepentingan yang dimiliki Indonesia. Hal inilah yang kemudian mendukung kerjasama PPATK dalam The Egmont Group terkait dengan penanganan pendanaan terorisme.

Dalam penanganan pendanaan terorisme di Indonesia, terdapat beberapa lembaga yang terlibat dan saling bersinergi diantaranya: Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Badan Intelijen Negara (BIN), Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Bank Indonesia, seluruh Penyedia Jasa Keuangan (PJK), Lembaga Pengawas dan Pengatur (LPP), serta Pusat Pelaporan dan Transaksi Keuangan (PPATK) sebagai *focal point* dalam rezim anti pendanaan terorisme di Indonesia (Berita Negara RI No. 231, 2015). Seluruh lembaga tersebut memiliki peran masing-masing dalam penanganan pendanaan terorisme di Indonesia, mulai dari identifikasi fasilitator serta pelaku aksi terorisme, menetapkan pedoman transaksi keuangan mencurigakan terkait pendanaan terorisme, menjadi pihak pelapor transaksi keuangan terkait pendanaan terorisme, sebagai pusat analisis laporan transaksi keuangan terkait pendanaan terorisme, menyediakan bukti-bukti pendukung lain dalam kriminalisasi pendanaan terorisme, hingga mengambil keputusan hukum terhadap pelaku pendanaan terorisme.

Sinergi peran lembaga-lembaga tersebut tentunya didukung oleh regulasi berupa Undang-Undang yang komprehensif. Undang-Undang yang dimaksud berfungsi menetapkan tugas pokok setiap lembaga serta bagaimana koordinasi di antara lembaga-lembaga domestik tersebut, hingga kerjasama internasional yang mendukung penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Hal tersebut sangat positif bagi implementasi, baik dari aspek investigasi, ketersediaan data serta informasi intelijen keuangan yang baik, hingga aspek putusan hukum, dalam kriminalisasi terhadap pendanaan terorisme. Tentu hal ini mendukung pula peran



PPATK sebagai *focal point*, terutama kerjasama dalam The Egmont Group, terkait penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Terkait dengan keberadaan Undang-Undang yang relevan tersebut akan dijelaskan pada sub subbab berikutnya.

### **3.5.1.2 Fondasi Undang-Undang yang Relevan**

Seperti halnya sinergi yang kuat antar lembaga terkait, fondasi undang-undang yang relevan juga menjadi salah satu implementasi dari kepentingan yang dimiliki Indonesia di mana kemudian mendukung kerjasama PPATK dalam The Egmont Group terkait dengan penanganan pendanaan terorisme.

Saat ini, penanganan pendanaan terorisme di Indonesia telah di atur dalam berbagai Undang-Undang serta Peraturan yang cukup komprehensif. Undang-Undang serta Peraturan tersebut mencakup bagaimana peran lembaga-lembaga terkait, seperti yang telah dijelaskan pada sub subbab sebelumnya. Selain itu, terdapat pula beberapa Undang-Undang serta Peraturan yang secara khusus mengatur penanganan pendanaan terorisme di Indonesia. Beberapa Undang-Undang dan Peraturan tersebut dijelaskan pada tabel berikut:

Tabel 3.4

## Undang-Undang dan Peraturan Terkait Penanganan Pendanaan Terorisme

No.	Undang-Undang / Peraturan	Keterangan
(1)	(2)	(3)
1.	Undang-Undang No. 15 Tahun 2003	Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.
2.	Undang-Undang No. 6 Tahun 2006	Ratifikasi dan pengesahan <i>International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (ICSFT) 1999</i> .
3.	Undang-Undang No. 8 Tahun 2010	Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Dalam pasal 2, 18, serta 93 Undang-Undang ini, mengatur kriminalisasi terhadap praktik pencucian uang yang terkait dengan pendanaan terorisme.
4.	Peraturan Bank Indonesia No. 14/27/PBI/2012	Peraturan ini berisi penerapan program anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme bagi bank umum.
5.	Undang-Undang No. 9 Tahun 2013	Undang-Undang ini mengatur secara spesifik pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pendanaan terorisme.
6.	Peraturan Bersama Mahkamah Agung, Kementerian Luar Negeri, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, serta Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Tahun 2015	Tentang Pencantuman Identitas Orang dan Korporasi dalam Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris dan Pemblokiran Secara Serta Merta Atas Dana Milik Orang atau Korporasi yang Tercantum dalam Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris.

Sumber: diolah dari Risang, 2015

Serangkaian Undang-Undang dan Peraturan tersebut mengatur secara komprehensif peran dan sinergi berbagai lembaga terkait. PPATK sebagai *focal point* dalam penanganan pendanaan terorisme di Indonesia, memiliki peran strategis dalam setiap Undang-Undang dan Peraturan tersebut. Sementara tugas pokok dan fungsi PPATK dalam rezim anti pencucian uang dan pendanaan terorisme telah diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2003 sebagai penyempurna Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) (Wicaksana, 2012).

Terkait dengan kerjasama PPATK dalam The Egmont Group diatur dalam Keputusan Presiden No. 24 Tahun 2011 tentang Penetapan Keanggotaan PPATK dalam The Egmont Group. Selain itu, Undang-Undang No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme juga mengamanatkan PPATK untuk melakukan kerjasama dan turut aktif dalam forum internasional, terutama The Egmont Group. Subbab selanjutnya akan menjelaskan faktor pendukung kerjasama PPATK dalam The Egmont Group dalam penanganan pendanaan terorisme sebagai kejahatan lintas negara yang sangat penting untuk ditangani.

### **3.5.1.3 Kesamaan Urgensi Penanganan Pendanaan Terorisme**

Kesamaan urgensi yang dimiliki oleh seluruh negara di dunia terhadap penanganan pendanaan terorisme merupakan sebuah identitas kolektif yang kemudian membentuk dan mendorong kerjasama intersubjektif dalam The Egmont Group. Pendanaan terorisme yang terjadi di seluruh dunia bertujuan

untuk menyediakan dukungan material bagi terlaksananya aksi terorisme. Hal tersebut sangat memungkinkan perolehan dana dari sumber ilegal seperti perdagangan narkoba, penyelundupan senjata, penipuan, perampokan, penculikan, pemerasan dan lain sebagainya. Namun tidak sedikit juga dana yang mendukung aksi terorisme berasal dari sumber legal dan sah seperti usaha ataupun bisnis, sumbangan, zakat, dan perolehan dana lain yang dilakukan maupun disalahgunakan untuk aktivitas terorisme.

Dalam pendanaan terorisme juga digunakan teknik serupa pencucian uang untuk menyamarkan dari perhatian pihak berwenang. Selain itu, teknik tersebut juga bertujuan melindungi identitas pendukung serta penerima manfaat terbesar dari dana tersebut, dalam hal ini adalah semua pihak-pihak yang terlibat dalam rantai aktivitas terorisme. Namun, transaksi keuangan terkait dengan pendanaan terorisme cenderung dalam jumlah yang lebih kecil dibandingkan pencucian uang. Deteksi terhadap pendanaan terorisme juga lebih sulit untuk dilakukan ketika dana yang dikumpulkan berasal dari sumber yang sah atau legal.

Transaksi pendanaan terorisme, menggunakan berbagai metode seperti: penggunaan sistem perbankan formal, sistem hawala, kurir uang tunai lintas negara, transaksi menggunakan emas serta barang berharga lainnya. Dengan berbagai metode tersebut, peran sebuah FIU sangat vital dalam proses investigasi kasus pendanaan terorisme dalam ranah yang lebih luas, di mana asal usul dana tersebut dapat terkait dengan perdagangan narkoba, penipuan, penghindaran pajak, korupsi, dan tindak pidana lainnya (fintrac-canafe.gc.ca, 2015). Oleh karena itu efek dari aktivitas pendanaan terorisme sangat luas dan berpotensi

menimbulkan kekerasan, korban, hingga bahaya sosial yang nyata. Berdasarkan hal tersebut di atas, kerjasama antar FIU terutama dalam The Egmont Group dalam menangani pendanaan terorisme, merupakan prioritas utama dan sangat dibutuhkan bagi seluruh negara di dunia.

Berbagai faktor pendukung yang telah dijelaskan tersebut membuat kerjasama PPATK dalam The Egmont Group dapat berjalan dengan maksimal. Dari sisi domestik, sinergi yang kuat antar lembaga terkait serta fondasi undang-undang yang memadai, PPATK diberikan keleluasaan untuk semakin optimal dan aktif dalam penanganan pendanaan terorisme di Indonesia hingga mendukung kerjasama internasional dalam The Egmont Group dalam upaya tersebut. Sementara dengan kesamaan urgensi dalam penanganan pendanaan terorisme, Indonesia melalui PPATK dan FIU lainnya yang tergabung dalam The Egmont Group memiliki kesadaran dan kepentingan yang sama untuk bekerja secara komprehensif.

### **3.5.2 Faktor Penghambat**

#### **3.5.2.1 Perbedaan Regulasi Negara Anggota Lainnya**

Meskipun intersubjektivitas dalam The Egmont Group terkait penanganan pendanaan terorisme didasari kesamaan kepentingan anggotanya dalam penanganan kejahatan tersebut, dalam implementasinya terdapat identitas dan norma berbeda yang membentuk kepentingan suatu negara. Dalam konstruktivis, sebuah negara memiliki beberapa identitas sekaligus, namun aktualisasi dari

identitas tersebut juga akan menyesuaikan dengan situasi yang dihadapi (Rosyidin 2015).

Ketika sistem kerjasama yang komprehensif telah diatur oleh organisasi internasional, dalam hal ini The Egmont Group, faktor domestik dari anggotanya menjadi penghalang utama khususnya pada kerjasama yang sangat mengandalkan pertukaran informasi. Berbagai pertimbangan yang diambil oleh FIU suatu negara dalam menanggukhan atau tidak kooperatif dengan FIU negara lain, khususnya dalam pertukaran informasi pada koridor kerjasama The Egmont Group merupakan faktor penghambat kerjasama yang terjadi. Meskipun dalam konteks pertukaran informasi terkait penanganan pendanaan terorisme sekalipun, terdapat FIU negara anggota lain dalam The Egmont Group yang tidak kooperatif. Hal ini dapat terjadi dikarenakan perbedaan identitas yang dimiliki suatu negara dalam membentuk kepentingannya di mana tercermin pada regulasi yang sangat ketat.

PPATK sebagai FIU yang dimiliki Indonesia, juga menghadapi hambatan yang serupa pada kerjasamanya dengan FIU lain dalam koridor kerjasama The Egmont Group. Koridor kerjasama yang dimaksud ialah pemanfaatan sistem *Egmont Secure Web* (ESW) dalam bertukar informasi. Salah satu contoh FIU yang cukup tidak kooperatif dengan PPATK ialah Suspicious Transaction Reporting Office (STRO), FIU Singapura. PPATK sendiri telah sangat kooperatif dalam memberikan informasi yang dibutuhkan STRO. Akan tetapi ketika PPATK meminta informasi yang dibutuhkan, beberapa kali STRO melakukan penolakan (Wawancara dengan LL, 2017).

Dalam kasus tersebut, dapat terlihat bahwa identitas Singapura di mana merupakan negara dengan tingkat kerahasiaan data yang tinggi dan sangat terbatas dalam implementasi pertukaran informasi dengan negara lain. Singapura sangat memperhatikan kerahasiaan dan keamanan data (*confidentiality and data safeguards*) serta syarat-syarat yang cukup kompleks dalam pertukaran informasi (kontan.co.id, 2017). Hal ini kemudian dapat terlihat pada implementasi regulasi Singapura yang terkesan kurang kooperatif dalam kerjasama pertukaran informasi. Hambatan tersebut tentu juga dapat terjadi tidak hanya dengan FIU Singapura, namun dengan FIU lainnya. Meskipun terdapat perbedaan regulasi di negara FIU anggota, intersubjektivitas yang ada dalam The Egmont Group tetap menjadi pendorong bagi FIU untuk bekerjasama secara positif berdasarkan pedoman yang tertuang dalam *Egmont Key Documents*.

### **3.5.2.2 Anggaran yang Terbatas**

Faktor terakhir yang menjadi penghambat kerjasama PPATK dalam The Egmont Group terkait penanganan pendanaan terorisme adalah realisasi anggaran yang kurang memadai (Wawancara dengan LL & TA, 2017). Berdasarkan ketentuan pasal 29 ayat 2 Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang No. 25 Tahun 2003, anggaran tahunan PPATK berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Anggaran tersebut mengakomodir peran dan fungsi PPATK dalam rezim anti pencucian uang dan pendanaan terorisme serta untuk pembiayaan rutin internal PPATK seperti gaji, operasional, sarana dan prasarana

dan lain-lain (Laporan Tahunan PPATK 2016). Anggaran tahunan PPATK sendiri akan dijelaskan dalam tabel berikut:

**Tabel 3.5**

**Alokasi dan Realisasi Anggaran PPATK Tahun 2004-2016**

Tahun	Alokasi (Dalam Rupiah)	Realisasi (Dalam Rupiah)	Persentase
(1)	(2)	(3)	(4)
2004	20,3 Miliar	12,19 Miliar	60,02 %
2005	38,7 Miliar	11,3 Miliar	29,20 %
2006	77,9 Miliar	33,1 Miliar	42,45%
2007	98,01 Miliar	77,01 Miliar	78,63%
2008	96,29 Miliar	30,94 Miliar	32,13%
2009	113,22 Miliar	32,94 Miliar	29,09%
2010	113,91 Miliar	64,16 Miliar	56,33%
2011	97,9 Miliar	48,01 Miliar	48,86%
2012	79,13 Miliar	56,4 Miliar	74,7%
2013	79,69 Miliar	70,74 Miliar	88,78%
2014	70,14 Miliar	67,30 Miliar	95,95%
2015	85,26 Miliar	80,28 Miliar	94%
2016	204,20 Miliar	195,90 Miliar	95,94 %

Sumber: diolah dari Laporan Tahunan PPATK 2004-2016



Melihat data di atas, terlihat jelas realisasi atau penggunaan anggaran yang kurang maksimal dari PPATK di tahun 2004, bersamaan ketika PPATK bergabung dalam The Egmont Group. Meskipun di tahun-tahun berikutnya persentase realisasi anggaran yang digunakan PPATK semakin membaik terutama di tahun 2012 hingga tahun 2016, hal tersebut tidak berpengaruh signifikan terhadap besarnya anggaran yang dibutuhkan dalam peran PPATK sebagai *focal point* penanganan pendanaan terorisme di Indonesia, terutama kerjasama dalam The Egmont Group. Tidak semua pertemuan The Egmont Group seperti *Egmont Working Group Meeting* yang diadakan dua sampai tiga kali dalam setahun, berbagai seminar dan pelatihan dan pertemuan lain terkait dengan penanganan pendanaan terorisme yang dapat dihadiri oleh perwakilan PPATK (Wawancara dengan TA, 2017).

Selain karena banyaknya pertemuan yang diadakan serta biaya tahunan dalam The Egmont Group, terdapat beberapa agenda kerjasama internasional lain yang harus diikuti PPATK dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Selain itu, realisasi anggaran yang kurang maksimal tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal diantaranya: (1) Pengupayaan efisiensi anggaran terutama kegiatan pengadaan barang dan jasa serta kegiatan yang memerlukan perjalanan dinas sesuai dengan kebijakan pemerintah, (2) Banyaknya jumlah pegawai yang berasal dari instansi lain dan minimnya jumlah pegawai tetap PPATK, (3) Penghematan anggaran belanja pemeliharaan aset PPATK (Laporan Tahunan PPATK Tahun 2010). Meskipun begitu, PPATK terus berupaya memaksimalkan anggaran yang

ada dalam kerjasamanya dengan selalu mengikuti *Egmont Plenary Meeting* setiap tahunnya.

Dengan berbagai faktor pendukung dan penghambat yang telah dijelaskan sebelumnya, kerjasama PPATK dalam The Egmont Group terkait dengan penanganan pendanaan terorisme pada faktanya dapat berjalan dengan maksimal. Selain karena urgensi penanganan pendanaan terorisme yang membutuhkan kemampuan FIU yang baik, kerjasama pertukaran informasi keuangan secara cepat sesuai dengan koridor kerjasama The Egmont Group sangat bermanfaat terutama dalam investigasi kasus terorisme itu sendiri. Hal tersebut tentunya dapat terlaksana dengan didukung Undang-Undang dan regulasi lain yang memadai serta penggunaan anggaran yang tepat. Meskipun terhambat oleh perbedaan regulasi negara anggota lainnya serta terbatasnya anggaran, tidak membuat PPATK kurang memaksimalkan kerjasamanya intersubjektivitasnya dalam The Egmont Group, terutama terkait dengan penanganan pendanaan terorisme.

### Bagan 3.2

#### Hasil Penelitian Analisis Kerjasama PPATK dalam The Egmont Group Terhadap Penanganan Pendanaan Terorisme di Indonesia

