

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tindak pidana pencucian uang atau yang lebih dikenal dengan istilah *money laundering* merupakan istilah yang sering didengar dari berbagai media, oleh sebab itu banyak pengertian yang berkembang sehubungan dengan istilah pencucian uang. Merupakan salah satu bentuk *transnational organized crime*, FATF menggarisbawahi bahwa dewasa ini istilah *money laundering* telah lazim digunakan untuk menggambarkan segala usaha yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum untuk melegalisasi dana ilegal yang diperoleh dari hasil tindak pidana.

Istilah diatas menggambarkan bahwa praktek pencucian uang atau *money laundering* adalah penyetoran atau penanaman uang atau bentuk lain dari pemindahan atau pengalihan uang yang berasal dari pemerasan, transaksi narkoba, bahkan sumber lain yang ilegal melalui saluran yang legal, sehingga sumber asal uang tersebut tidak dapat diketahui atau dilacak (Jahja, 2004).

Tindak pidana pencucian uang merupakan tindak pidana multidimensi dan bersifat transnasional yang sering kali melibatkan jumlah uang yang cukup besar. Tindak pidana pencucian uang merupakan *transnational organized crime* sehingga penanggulangannya merupakan tanggung jawab dari setiap negara yang diwujudkan dalam kerja sama regional atau internasional melalui forum bilateral dan multilateral. Lahirnya rezim hukum internasional anti pencucian uang ditandai dengan dikeluarkannya *The United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotics, Drugs and Psychotropic Substances of 1988* (Konvensi Wina 1988) yang dipandang sebagai tonggak sejarah dan titik puncak dari

perhatian masyarakat internasional terhadap tindak pidana pencucian uang.

Pengaruh pencucian uang diyakini berdampak negatif bagi sistem keuangan dan perekonomian dunia. Misalnya, dampak negatif terhadap efektifitas penggunaan sumber daya dan dana yang banyak digunakan untuk kegiatan tidak sah akan menyebabkan pemanfaatan dana yang kurang optimal sehingga merugikan masyarakat. Hal tersebut terjadi karena uang hasil tindak pidana diinvestasikan di sektor-sektor yang dirasa aman untuk digunakan sebagai sarana pencucian uang, walaupun outputnya akan lebih rendah. Uang hasil tindak pidana ini dapat saja beralih dari suatu negara yang perekonomiannya kurang baik ke negara yang perekonomiannya sudah mencukupi (Setiadi & Rena, 2009). Dampak negatif dari praktek pencucian uang ini bukan hanya menghambat pertumbuhan ekonomi dunia saja, melainkan juga menyebabkan kesenjangan perekonomian antar negara di dunia, ketidakstabilan perekonomian dunia, dan kurangnya kepercayaan publik terhadap sistem keuangan negara yang bersangkutan.

Menurut FATF, kriminalisasi terhadap pencucian uang didasarkan pada Konvensi Palermo tahun 2000 yang diselenggarakan secara internasional dalam rangka memerangi *transnational organized crimes* (kejahatan transnasional yang terorganisasi). Konvensi Palermo juga membahas mengenai pembentukan rezim *Anti Money Laundering* (AML) yang dapat mencegah dan mendeteksi segala bentuk pencucian uang, prinsip *Know Your Customer* (KYC), dan bagaimana pemberantasan hasil

tindakan kejahatan. Konvensi Palermo juga membahas mengenai pemberian wewenang untuk melakukan kerjasama dan pertukaran informasi, administrasi, penegakan hukum, dan lainnya.

Tindak pidana pencucian uang tidak hanya melibatkan lembaga penyedia keuangan seperti bank dan asuransi saja, melainkan dapat juga dilakukan oleh korporasi. Sistem perekonomian dunia pada saat ini cenderung menitikberatkan perkembangan dan pembangunannya di bidang ekonomi. Hal ini menyebabkan hubungan antara tindak pidana pencucian uang dengan korporasi sangatlah erat (Husein, 2005). Perkembangan teknologi yang semakin maju pesat juga membawa pengaruh terhadap tindak pidana pencucian uang, salah satunya yang dilakukan oleh korporasi dapat dengan mudah terjadi dan menghasilkan kekayaan yang besar.

Dalam hal ini, globalisasi juga menciptakan peluang baru dalam praktek pencucian uang. Dewasa ini, keberadaan kebudayaan populer mulai diperhitungkan. Mulai dari industri musik hingga olahraga memiliki peran pentingnya masing-masing dalam konstelasi politik dunia. Fenomena ini menandakan bahwa diplomasi telah mengalami perkembangan, dimana tidak lagi hanya didominasi oleh aktor-aktor negara. Salah satu elemen kebudayaan pop yang sangat berpotensi menjadi sarana pencucian uang adalah industri perfilman. Dalam perkembangannya, film sudah memiliki porsinya sendiri pada setiap penikmat kebudayaan pop.

Industri perfilman Hollywood telah mendominasi pasar dunia sejak dulu. Bahkan ledakan investasi pada studio Hollywood telah terjadi pada tahun 1910, disaat industri perfilman negara lain baru memulai untuk mencari investasi luar negeri di

tahun 1970 (Wasko, 1982). Gencarnya industri perfilman Hollywood membuatnya sangat bergantung oleh adanya investasi. Tidak hanya itu, permasalahan lain juga muncul karena investasi luar negeri pasti akan melibatkan dua atau lebih yurisdiksi yang berbeda. Dengan segala manfaat yang telah didapatkan industri perfilman Hollywood dari globalisasi, potensi kejahatan juga ikut muncul memanfaatkan celah-celah yang ada.

Pada tahun 2015, Wall Street Journal mengeluarkan laporan terkait kecurigaan akan praktek pencucian uang oleh salah satu organisasi pemerintah Negara Malaysia, yaitu 1MDB. Kecurigaan muncul dikarenakan adanya investasi besar-besaran dari perusahaan minyak dari lintas negara kepada 1MDB. Namun adanya investasi tersebut justru tidak meningkatkan kinerja 1MDB selaku organisasi yang bergerak dalam bidang investasi. Dari penyelidikan dan identifikasi yang telah dilakukan, pada tahun 2017 ditemukan bahwa telah terjadi praktek pencucian uang dengan dana yang berasal dari 1MDB Malaysia dan disalurkan ke salah satu rumah produksi yang berada di Amerika Serikat, yaitu Red Granite Pictures.

Jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, Uni Eropa dinilai memiliki industri perfilman yang lebih stabil (Wescott & Lange, 2011). Pendekatan Uni Eropa terhadap industri perfilman mereka yang mengarah ke diplomasi kebudayaan, disebabkan oleh *European Convention on Cinematographic Co-Production* yang mengatur sistem kerjasama co-production dalam produksi film di Uni Eropa. Campur tangan pemerintah dalam kerjasama co-production Uni Eropa merupakan kunci utama bagaimana Eropa dapat melindungi industri film domestiknya dari masuknya arus film Hollywood. Walaupun pada awalnya bertujuan sebagai mekanisme perlindungan kebudayaan, ternyata konvensi co-production Uni Eropa juga sejalan dengan Rekomendasi 24 dan 25 dari FATF terkait pencucian uang. Adanya perhatian terhadap *Beneficial Ownership* dan *Customer's Due Dilligence* menjadikan kedua kebijakan ini sama-sama memiliki kapasitas dalam mencegah terjadinya praktek pencucian uang.

Di sisi lain, Amerika Serikat masih belum mempunyai konvensi co-production milik negaranya sendiri. Ditinjau dari kesamaan yang dimiliki *European Convention on Cinematographic Co-Production* dengan rekomendasi FATF, penulis berpendapat bahwa suatu konvensi co-production dapat membantu mencegah praktek pencucian uang dalam industri perfilman. Khususnya bagi Amerika Serikat dengan industri Hollywood yang mendominasi pasar perfilman global.

Pada tahun 2016, FATF telah mengeluarkan laporan evaluasi terkait kepatuhan Amerika Serikat atas kerangka kerja yang direkomendasikan oleh FATF. Dalam laporan tersebut, FATF menuliskan bahwa pelaksanaan BO dan CDD oleh Amerika Serikat dinilai kurang. Berdasarkan kasus pencucian uang yang dilakukan oleh Red Granite Pictures, peneliti akan meneliti bagaimana penerapan co-production di Uni Eropa dan Amerika Serikat. Melalui studi komparasi ini, peneliti hendak mengetahui keberhasilan konvensi co-production di Uni Eropa yang sejalan dengan rekomendasi FATF dalam mencegah praktek pencucian uang. Dengan demikian, jika ditemukan bahwa program tersebut efektif, maka Amerika Serikat diharapkan dapat mengadopsi sistem dari Uni Eropa untuk melindungi industri perfilman Hollywood.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada identifikasi permasalahan yang telah dikemukakan pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah “Bagaimana peran konvensi co-production sebagai metode pencegahan praktek kejahatan pencucian uang dalam industri perfilman?”

1.3 Kajian Pustaka

Dalam penulisan skripsi ini, peneliti mencari informasi melalui studi pustaka baik dari buku, artikel-artikel website maupun penelitian yang dipublikasi melalui jurnal, dalam rangka mendapatkan suatu informasi yang ada sebelumnya tentang permasalahan yang berkaitan dengan penelitian untuk memperoleh landasan teori

ilmiah. Selain itu peneliti akan mencari informasi melalui penelitian yang sebelumnya sebagai pembandingan dan bahan pembelajaran.

Dalam buku S. Totman yang berjudul "How Hollywood Projects Foreign Policy", dijelaskan bagaimana Amerika Serikat menyampaikan ambisinya untuk menguasai dunia melalui industri perfilman. Totman juga menuliskan bagaimana kecerobohan Amerika Serikat yang belum membuat sistem keuangan khusus yang mengatur pendanaan film secara global. Menurut Totman, pada tahun 1980-1990 dimana Hollywood memulai masa keemasannya merupakan saat yang tepat bagi Amerika Serikat untuk menyempurnakan sistem yang masih belum bekerja dengan baik dalam industri perfilman Hollywood.

Dalam publikasi E. Enrich yang berjudul *Legal Aspects of International Film Co-Production*, dijelaskan bahwa Uni Eropa telah berhasil mengembangkan hubungan kerjasama co-production dalam industri perfilman. Enrich berpendapat bahwa co-production juga merupakan salah satu faktor penyelamat industri perfilman Uni Eropa dari persaingan internasional dengan Hollywood. Dari publikasi Enrich ini, penulis menggunakan konvensi kerjasama co-production oleh Uni Eropa sebagai variabel pembandingan untuk menganalisa kejahatan pencucian uang yang telah terjadi di industri perfilman Amerika Serikat.

Selain dari kajian pustaka melalui buku, penulis juga mencari referensi dari rezim yang terkait. FATF merupakan satuan bergerak dalam melawan segala bentuk tindakan kejahatan keuangan dan pendanaan terorisme. Dalam melaksanakan perannya, salah satu upaya yang dinilai signifikan dalam mewujudkan kerjasama internasional adalah melalui rekomendasi dan evaluasi yang diterbitkan oleh FATF. Rekomendasi 24 dan 25 oleh FATF merupakan kajian yang tepat untuk meneliti implikasi rezim internasional terhadap tindak kejahatan pencucian uang yang telah terjadi dalam industri perfilman. Lalu melalui laporan dan evaluasi dari FATF, penulis dapat mengetahui bagaimana rekomendasi dari rezim yang terkait dalam pencegahan

praktek pencucian uang dalam industri perfilman. Penelitian akan berfokus pada bagaimana co-production dapat membantu mencegah pencucian uang dalam industri perfilman, sejalan dengan rekomendasi FATF yang akan menjadi *bridging institution*.

1.4 Tujuan Penelitian

- 1.4.1 Untuk mengetahui bagaimana peran konvensi co-production dalam membantu mencegah praktek pencucian uang dalam industri perfilman.
- 1.4.2 Untuk mengetahui rekomendasi dari FATF terkait praktek pencucian uang dalam industri perfilman.
- 1.4.3 Untuk mengetahui respon Amerika Serikat atas isu yang sedang terjadi di negaranya.

1.5 Manfaat Penelitian

- 1.5.1 Secara akademis, penelitian ini diharapkan ikut menyumbangkan pengembangan ilmu hubungan internasional terkait penanganan kejahatan transnasional terorganisir, khususnya pencucian uang. Dalam penelitian ini, penulis secara khusus menekankan pada pembahasan potensi kejahatan dalam industri perfilman.
- 1.5.2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat ikut andil dalam membuat masyarakat untuk lebih sadar akan potensi kejahatan keuangan yang dapat terjadi di segala bidang.

1.6 Kerangka Pemikiran

1.6.1 Teori Liberal Institusionalisme

Dalam teori liberal institusionalisme, suatu organisasi internasional akan tercipta untuk memfasilitasi kerjasama internasional yang bermanfaat bagi semua pihak (Keohane, 1995). Menurut Abbot & Snidal (1998), institusi juga berfungsi

sebagai institusi kebijakan publik yang dapat membantu negara dalam melakukan manajemen publik sesuai dengan kepentingannya. Hal ini menunjukkan bahwa suatu institusi merupakan produk dari kebijakan yang ada, bukan sebaliknya (McNeely, 1995 dalam Abbott dan Snidal, 1998).

Menurut Kartasmita (1998:3), adanya *nation understanding* diperlukan untuk dapat menciptakan kondisi internasional yang saling membutuhkan. Keohane dan Nye (2001) juga memiliki pendapat yang serupa, mengenai pentingnya kerjasama internasional agar dapat mewujudkan kepentingan baik dari masing-masing negara maupun kepentingan kolektif. Jika kerjasama internasional dapat terbentuk secara maksimal, teknis-teknis seperti pembahasan dan perundingan suatu permasalahan untuk mencari solusi melalui perjanjian internasional akan lebih mudah untuk dilaksanakan (Holsti, 1998).

Berdasarkan penjelasan singkat di atas, kerjasama dan organisasi internasional menunjukkan adanya ketergantungan satu sama lain antara negara dengan organisasi internasional. Dengan adanya bantuan yang diberikan dari FATF sebagai organisasi internasional, kerjasama antar negara dapat berkembang ke arah yang lebih baik. Oleh karena itu, untuk dapat membantu FATF dalam mewujudkan kerjasama internasional (Jackson & Sorensen, 2005) dalam mencegah praktek pencucian uang dalam industri perfilman, sebuah komisi perfilman nasional diperlukan sebagai wujud campur tangan dari negara.

1.6.2 Konsep Pencucian Uang

Menurut *United State's Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, McDowell dan Novis (2001) mengemukakan bahwa kejahatan pencucian uang memiliki dampak yang sangat besar bagi kehidupan masyarakat internasional. Secara langsung, kejahatan pencucian uang akan menyerang integritas dari institusi keuangan, membuat munculnya ketidakstabilan ekonomi. Jika perekonomian global ikut terguncang, kebijakan ekonomi dair masing-masing negara

juga diharuskan untuk beradaptasi, mengakibatkan kerjasama yang dijalin dengan pihak swasta juga ikut terkena dampaknya. Dikarenakan ancaman kejahatan pencucian uang yang sangat mengancam, McDowell dan Novis (2001) percaya akan perlunya kebijakan dan prosedur yang sesuai dalam mencegah kejahatan pencucian uang.

Hal ini sejalan dengan Reuter dan Trauman (2004:46-47) yang mengemukakan bahwa pilar utama dari pemberantasan kejahatan pencucian uang merupakan pencegahan dan pemberantasan. Salah satu elemen dalam pilar pencegahan merupakan pelaksanaan prinsip *Customer's Due Dilligence* agar dapat mengantisipasi terjadinya tindak kejahatan pencucian uang sejak dini. Sedangkan salah satu elemen dalam pilar pemberantasan yaitu adanya institusi terkait untuk mendukung proses investigasi.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Definisi Konseptual

1.7.1.1 Pencucian Uang

Menurut *United State's Department of Treasury (USDT)*, pencucian uang merupakan serangkaian proses untuk membuat uang yang didapatkan secara ilegal menjadi legal. Proses pencucian uang ini melibatkan tiga tahap yang terdiri dari *placement* dimana uang yang ilegal dimasukkan ke sistem keuangan, *layering* dimana uang akan melewati berbagai transaksi untuk menutupi asalnya, dan *integrating* dimana uang kembali ke tangan pemilik dengan asal yang sudah dipalsukan agar terlihat legal (USDT, 2015).

Sedangkan menurut FATF, pencucian uang merupakan proses pemalsuan asal uang yang didapatkan dari tindak kejahatan. Pemalsuan asal uang ini bertujuan untuk melindungi sumber dari uang tersebut. FATF mengidentikkan kejahatan pencucian

uang dengan penyelundupan, penipuan, dan kejahatan terorganisasi lainnya yang dapat menguntungkan penjahat (FATF, 2012).

1.7.1.2 Co-Production

Menurut E. Enrich dalam publikasinya yang berjudul *Legal Aspects of International Film Co-Production*, co-production memiliki definisi sebagai suatu bentuk kerjasama produksi film, dengan setidaknya dua produsen dari negara yang berbeda tercatat secara sah dalam kontrak produksi. Kerjasama ini bertujuan untuk memudahkan pengumpulan sumber daya yang dibutuhkan untuk produksi film, melalui kolaborasi dari negara dengan karakteristik yang berbeda (Enrich, 2005:2).

Masih dalam bentuk kerjasama yang sama, konsep co-productio berbeda dengan co-financing. Kerjasama co-financing merupakan istilah yang digunakan untuk menjelaskan bentuk kerjasama yang terbatas pada pendanaan akan produksi film, tanpa disertai kepemilikan akan film tersebut (Goettler & Leslie, 2005). Enrich (2005) juga berpendapat bahwa semua hubungan kerjasama co-production yang dilakukan tanpa adanya perjanjian co-production secara resmi harusnya dikategorikan dalam bentuk kerjasama co-financing, dimana masih belum ada kerjasama atau konvensi internasional yang mengatur tentang co-financing.

1.7.2 Definisi Operasional

1.7.2.1 Metode Anti Pencucian Uang

Pada tahun 2004, FATF telah mengeluarkan publikasi tipologi dalam tindakan anti pencucian uang, dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Metode, merupakan prosedur tertentu dalam melakukan keseluruhan tindakan anti pencucian uang. Metode sebagai gagasan utama dalam pelaksanaan anti pencucian uang, menjadi

- b. Teknik, merupakan aksi/aktivitas tertentu yang dilakukan dalam melaksanakan tindakan anti pencucian uang. Teknik anti pencucian uang bisa dalam bentuk pengumpulan informasi *Customer's Due Dilligence* dan identifikasi *Beneficial Ownership*.
- c. Mekanisme, merupakan suatu sistem beserta perangkatnya yang bekerja menjalankan fungsinya anti pencucian uang secara praktis. Mekanisme dalam pelaksanaan anti pencucian uang seperti institusi keuangan dan badan hukum yang legal dan terkait.
- d. Instrumen, merupakan barang tertentu yang terlibat dalam pelaksanaan anti pencucian uang, bisa seperti uang kontan, rekening bank, saham, dan cek.

1.7.2.2 Kebijakan Publik

Untuk bisa dianggap sebagai sebuah kebijakan publik yang sesuai sebagai metode penegahan pencucian uang, co-production harus memiliki ciri-ciri yang sesuai. Menurut Suharno (2010:22-24), suatu kebijakan publik memiliki ciri-ciri tertentu sebelum kebijakan tersebut dapat dirumuskan. Ciri-ciri dari kebijakan publik antara lain adalah:

- a Kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang direncanakan, melainkan bukanlah tindakan yang serba acak dan beraturan.
- b Kebijakan merupakan seperangkat tindakan dengan pola tertentu, saling berkaitan, dan mengarah pada tujuan tertentu. Pencapaian tujuan tersebut dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dengan adanya pemaksaan pemberlakuan.
- c Kebijakan dilakukan oleh pemerintah dalam bidang yang bersangkutan.

- d Kebijakan publik bertindak dalam permasalahan dimana campur tangan pemerintah sangat dibutuhkan.

1.8 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini dibatasi pada tahun 2013 hingga tahun 2017. Pemilihan jangkauan tahun tersebut dikarenakan pada tahun 2013 merupakan tahun dimana transaksi dana ilegal dari 1MDB pertama kali dilakukan. Sedangkan tahun 2017 merupakan tahun hasil putusan sidang oleh Pengadilan Negeri Amerika Serikat atas kasus tersebut dikeluarkan. Namun tidak menutup kemungkinan peneliti juga akan mengambil beberapa data dari tahun yang berbeda untuk kesempurnaan penelitian.

1.9 Teknik Pengolahan Data

Melakukan pengolahan dari data sekunder. Pengolahan data sekunder dilakukan dengan mengolah penelitian-penelitian, artikel-artikel, jurnal-jurnal, atau buku-buku yang pernah membahas permasalahan yang sama dengan penelitian peneliti.

1.10 Teknik Analisis Data

Analisa data dalam penelitian ini adalah menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif dalam penelitian akan menghasilkan data berupa kata-kata yang ditulis dari setiap aktor, selain itu penelitian kualitatif juga dapat berisi penjelasan mengenai perilaku yang dilakukan oleh setiap aktor (Moleong, 2000). Tujuan dari penelitian kualitatif sendiri adalah untuk menjelaskan hubungan kausalitas dengan menggambarkan dan menjelaskan (*to describe and explain*) (Moleong, 2000).

Menurut Moleong, tahapan analisis data kualitatif adalah sebagai berikut :

1. Membaca/mempelajari data, menandai kata – kata kunci dan gagasan yang ada pada data
2. Mempelajari kata – kata kunci itu dan berupaya menemukan tema da pokok yang berasal dari data
3. Menuliskan model yang ditemukan
4. Koding data yang telah ditentukan

Peneliti juga akan menggunakan data tambahan, seperti gambar, laporan dan statistik. Setelah mengumpulkan data melalui studi kepustakaan dan korespondensi, data kemudian diolah dan diinterpretasikan melalui reduksi data, yang kemudian dianalisis dengan menghubungkan beberapa variabel. Tahap selanjutnya adalah penyajian data dalam bentuk narasi yang berupa data teks dan yang terakhir adalah penarikan kesimpulan.

1.11 Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian ini terdiri atas empat bab, dengan penjabaran sebagai berikut:

BAB I: Berisikan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, hipotesis, metode penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengolahan data, teknik analisa data, serta sistematika penelitian.

BAB II: Berisikan penjelasan mengenai kondisi industri perfilman, kronologi kasus, dan perkembangan kejahatan pencucian uang.

BAB III: Berisi inti utama penelitian ini yaitu mengenai bahan penelitian, yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh Jho Low terhadap hukum Amerika Serikat dan negara lain yang terlibat, serta analisa co-production sebagai metode pencegahan kejahatan pencucian uang dalam industri perfilman yang sejalan dengan rekomendasi FATF.

BAB IV: Merupakan penutup, yang berisikan kesimpulan dan gagasan saran terhadap penelitian yang dilakukan.