

BAB III

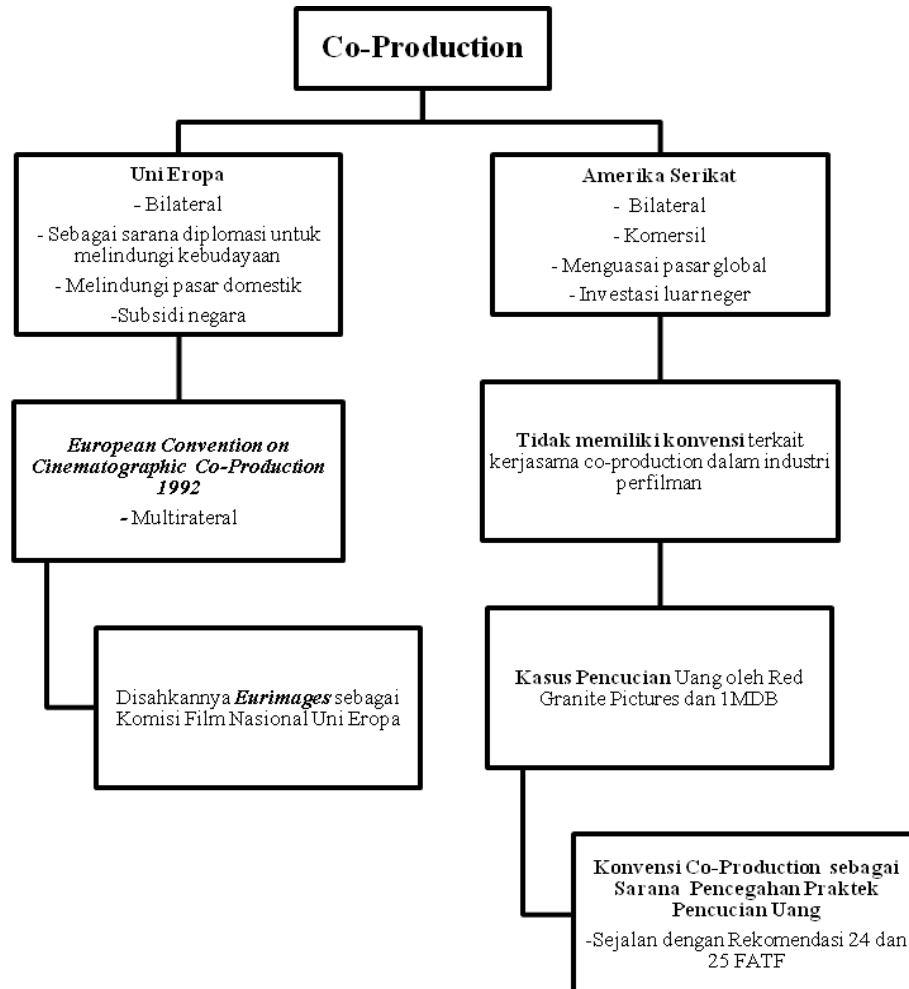
PEMBAHASAN

Pada awalnya co-production dilihat sebagai metode untuk meningkatkan kerjasama di antara negara-negara industri dengan angka produksi kecil agar dapat bekerja sama mengumpulkan sumber daya dan bersaing di pasar internasional (Taylor, 1995). Di Uni Eropa sendiri, co-production digunakan untuk menciptakan pasar khusus untuk budaya lokal dan untuk mencegah masuknya budaya asing yang berlebihan. Oleh sebab itu, film-film hasil dari kerjasama co-production di Uni Eropa biasanya tidak akan jauh dari film dokumenter, sejarah, atau biopik. Namun berkembangnya globalisasi justru melunturkan semangat co-production dalam industri perfilman. Globalisasi membuat batas antar negara seolah-olah hilang, membuat investasi luar negeri menjadi tren baru yang dinilai lebih mudah dan lebih menguntungkan. Akibatnya, para produser film semakin berlomba-lomba untuk mencari investor dari luar negeri yang rela memberikan dana untuk produksi film mereka. Pergeseran tren ini yang memunculkan potensi bentuk kejahatan baru, yang salah satunya adalah pencucian uang dalam industri perfilman.

Dalam bab ini, akan dijelaskan pelanggaran apa saja yang telah dilakukan oleh Red Granite Pictures dan 1MDB, baik terhadap hukum domestik maupun hukum negara lain yang terlibat. Lalu akan dianalisa mengenai pentingnya regulasi hubungan kerjasama co-production sebagai instrumen kebijakan dalam mencegah praktek kejahatan pencucian uang dalam industri perfilman. Co-production sebagai instrumen kebijakan juga membutuhkan badan hukum sebagai institusi penegak hukum. Urgensi komisi film di tingkat nasional juga akan dianalisa dalam bab ini, dengan menitikberatkan pada pentingnya komisi perfilman nasional bagi Amerika Serikat yang sampai saat ini masih belum merumuskan konvensi co-production. Dalam menjelaskan fenomena ini, penulis akan menggunakan teori kebijakan publik yang juga berhubungan dengan proses kelembagaan. Dalam kaitannya, kewajiban perusahaan yang bersangkutan dalam mematuhi hubungan kerjasama co-production yang sesuai dengan rekomendasi

FATF juga akan ikut dianalisa di dalam bab ini yang mana hal tersebut adalah menjadi fokus dari penelitian ini.

Diagram 3.1. Skema Kerangka Berpikir



3.1 Pelanggaran Terhadap Rezim AML yang Berlaku

Pengadilan Negeri Amerika Serikat untuk Negara Bagian California telah melakukan persidangan dalam rangka kasus pencucian uang Red Granite Pictures oleh Jho Low di tahun 2017. Hasil dari sidang memutuskan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap beberapa undang-undang. Secara garis besar putusan sidang telah merumuskan pelanggaran baik menurut hukum domestik Amerika Serikat,

maupun menurut hukum yang berlaku di negara-negara yang terlibat dalam kasus pencucian uang ini yaitu Malaysia, Arab Saudi, Singapura, dan Swiss.

3.1.1 Pelanggaran Terhadap Hukum Amerika Serikat

Pengadilan Negeri Amerika Serikat untuk Negara Bagian California pada Juli 2017 memutuskan bahwa Jho Low telah melakukan beberapa pelanggaran. Secara garis besar Jho Low telah melakukan pelanggaran terhadap 18 United State Code 1956 & 1957 mengenai tindak pidana pencucian uang. Dalam tindak pidana pencucian uang, seringkali didapati transaksi internasional yang melibatkan sejumlah besar uang. Menurut undang-undang domestik Amerika Serikat, perbuatan ini telah melanggar pasal 18 U.S.C. 1956 dan 1957. Investigasi keuangan dapat mengungkap kegiatan ilegal ini dan memungkinkan tuduhan yang secara akurat mencerminkan dan menangani apa yang telah terjadi. Investigasi keuangan, melalui tuduhan-tuduhan ini dan sebaliknya, seringkali dapat lebih baik memungkinkan penggunaan penyitaan juga, yang sangat penting untuk merampas organisasi-organisasi kriminal dari penghasilan ilegal mereka dan alat-alat yang mereka gunakan untuk melakukan dan mempromosikan kegiatan ilegal.

Ketika berhadapan dengan kejahatan yang bermotif keuangan dan melibatkan dana ilegal, penting untuk mengetahui bahwa segala kegiatan yang mereka lakukan menandakan adanya celah hukum yang bersifat fatal. Maka dari itu penting untuk diadakan penegakan hukum yang lebih lanjut berupa pemeriksaan dan investigasi untuk mengetahui apa saja celah hukum yang telah tercipta. Pasal 18 U.S.C. 1956 dan 1957 pada dasarnya

membahas tindak pidana pencucian uang secara umum beserta instrumen yang digunakan. Kemudian dari pasal 18 U.S.C. 1956 dan 1957 dapat dirumuskan rekomendasi lebih lanjut terkait invesigasi dan penyitaan aset sesuai dengan pasal yang terkait.

Setiap kejahatan yang melibatkan adanya pengadaan suatu aset baik yang didapatkan secara langsung atau tidak langsung melalui dana ilegal, akan menyebabkan dilaksanakan penyitaan (*forfeiture*) oleh pihak berwenang. Maka jika dana yang diperoleh dari tindak pidana pencucian digunakan untuk membeli rumah atau mobil, kemudian akan dilakukan penyitaan atas properti yang bersangkutan. Melalui serangkaian penyelidikan yang telah dilakukan oleh pemerintah federal Amerika Serikat beserta pihak-pihak yang berwenang, telah ditemukan beberapa aset ilegal atas nama Jho Low yang didapatkan melalui tindak pencucian uang. Pemerintah berhak untuk melakukan perampasan atas aset yang dimiliki oleh Jho Low berdasarkan 18 United State Code 981 mengenai perempasan atas hak milik warga sipil. Putusan pengadilan ini berdasarkan pada 18 United State Code 981 bagian (a)(1)(A) dan (a)(1)(C). Beberapa aset ilegal tersebut antara lain berupa pesawat jet, kapal yacht, perhiasan berlian, barang-barang seni berupa lukisan dan poster, beserta properti berupa hotel dan perumahan mewah.

3.1.2 Pelanggaran Terhadap Hukum Negara Lain

Kerjasama internasional antar otoritas dan peradilan dari setiap negara sangat dibutuhkan dalam mengatasi aktivitas pencucian uang. Namun kerjasama internasional tergantung pada persetujuan dan ratifikasi

konvensi terkait yang telah disepakati oleh PBB dan organisasi internasional lainnya. Walaupun harus didasari oleh rezim internasional, produk hukum anti pencucian uang dari setiap negara juga tetap berbeda satu dengan lainnya. Perlu ditekankan bahwa perbedaan interpretasi dan adopsi hukum dari negara lain harus dihormati ketika melakukan negosiasi antara otoritas yang berdaulat.

Salah satu negara yang memiliki andil besar dalam kasus ini adalah Malaysia, dimana telah diketahui bahwa dana gelap beredar berasal dari dana publik yang dikelola oleh 1MDB. Pada bulan September 2018, Pengadilan Tinggi Kuala Lumpur telah menjatuhkan dakwaan atas tuduhan pencucian uang. Seperti yang telah diatur dalam KUHP Malaysia, telah terjadi pelanggaran terhadap pasal 403, 409, 166, 415, 417, 418, dan 480 yang secara garis besar merupakan pelanggaran atas kepercayaan dan penyalahgunaan dana publik yang menyebabkan kerugian. Malaysia UU Anti Korupsi Malaysia 2009 pasal 16, 17, dan 23 juga termasuk.

Penyalahgunaan dana publik oleh pejabat merupakan pelanggaran pidana di bawah hukum Arab Saudi, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Federal No. (3) tahun 1987 tentang KUHP pasal 224, 225, 227, 228, 229, dan 399. Pembuatan dokumen dan sertifikat palsu merupakan pelanggaran pidana menurut hukum Swiss, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 251 KUHP Swiss 21 Desember 1937. Penipuan bank juga merupakan pidana menurut hukum Singapura, sebagaimana disebutkan oleh KUHP Singapura pada pasal 415.

3.2 Analisa Perbandingan Industri Perfilman di Uni Eropa dan Amerika Serikat

Alih-alih digunakan sebagai sarana untuk mencapai kerjasama di bidang ekonomi, co-production yang melibatkan dua atau lebih negara yang bekerja sama memproduksi dan membiayai suatu produksi film pada awalnya memiliki tujuan sebagai pintu gerbang menuju ekosistem perfilman internasional dengan budaya yang beraneka ragam, karena memungkinkan adanya pertukaran sumber daya–

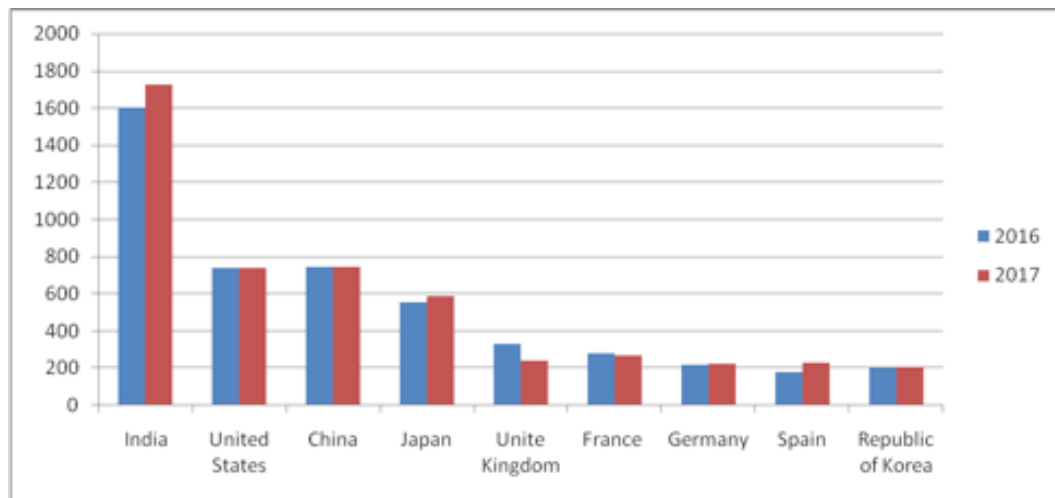
baik secara teknis, artistik, maupun finansial. Hal ini dapat dilihat dari Konvensi Eropa mengenai Cinematographic Co-production (CE, 1992) yang merumuskan co-production sebagai "instrumen penciptaan dan ekspresi keanekaragaman budaya". Uni Eropa merupakan salah satu pionir dalam hubungan co-production di industri perfilman. Menurut Uni Eropa, co-production adalah jawaban dari permasalahan yang ditimbulkan dari internasionalisasi industri perfilman. Sama seperti Uni Eropa, sebagian besar negara mengakui bahwa film merupakan komoditas ekspor yang berharga. Dalam pasar global yang kompetitif ini, para produser film membutuhkan bantuan dan perlindungan dalam membuat, memasarkan, serta mendistribusikan film di luar negara mereka sendiri. Namun Amerika Serikat dengan industri *Hollywood*-nya yang mendominasi pasar internasional, justru malah belum membuat perjanjian co-production sendiri dan bahkan meratifikasi perjanjian dengan negara lain.

Dari pembahasan di bab sebelumnya dapat diketahui bahwa co-production dalam industri film mulai dilakukan pada pertengahan abad ke-20 di antara perusahaan-perusahaan dari negara-negara yang dikenal sebagai pionir dalam industri perfilman. Di pasar yang kompetitif dan mengglobal, co-production adalah cara bagi perusahaan untuk memperluas pasar mereka. Maka dari itu, film hasil produksi dari kerjasama co-production akan memiliki dua atau lebih kewarganegaraan. Sedangkan film yang diproduksi secara domestik oleh produser dalam negeri saja, akan memiliki kewarganegaraan tunggal dan disebut dengan film nasional. Data dari UNESCO Institute for Statistic (UIS) dapat menjelaskan bahwa setiap negara memiliki presentasi perbandingan film nasional dengan film hasil co-production yang berbeda. Perbedaan jumlah dari masing-masing negara disebabkan oleh banyak faktor, salah satunya adalah ada atau tidaknya perjanjian co-production yang telah disepakati oleh negara tersebut.

Seperti ditunjukkan pada grafik 1, selama tahun 2016-2017 India – dengan populasi lebih dari 1,25 miliar – menghasilkan film paling banyak dengan angka 1.602 film dibuat pada tahun 2016 dan 1.724 pada tahun 2017. Posisi kedua dan ketiga diklaim oleh Tiongkok dan Amerika Serikat. Pada tahun 2016 Tiongkok

dapat memproduksi 745 film; sedangkan pada tahun 2017 berkurang sebesar 14% dan menduduki peringkat ketiga, diikuti Amerika Serikat di posisi kedua yang menghasilkan 738 film di kedua tahun. Namun demikian, walaupun India dan Tiongkok menempati posisi tertinggi, sebagian film yang mereka produksi merupakan film domestik tanpa melalui hubungan kerjasama internasional baik co-production maupun sekedar co-finance.

Grafik 3.1. Sembilan negara dengan produksi film terbanyak di tahun 2016-2017



Sumber: International Motion Picture Almanac

Sedangkan data mengenai co-production dalam industri film menunjukkan bahwa negara-negara Uni Eropa memiliki jumlah produksi film tertinggi. Tabel 3 menunjukkan Prancis sebagai negara dengan kegiatan co-production terbanyak selama tahun 2016-2017: dengan 245 film diproduksi melalui kerjasama co-production (129 pada tahun 2016, dan 116 pada tahun 2017). Di sisi lain, Amerika Serikat menghasilkan total 209 film layar lebar pada periode yang sama (115 pada tahun 2016, dan 94 pada tahun 2017).

Tabel 3.1. Sepuluh negara dengan kerjasama co-production terbanyak di tahun 2016-2017

Country		Number of Co-Production	Number of Feature Films Produced	Presence of Co-Production (%)
2016				
1	France	129	279	46.0
2	United States	115*	738	15.6
3	United Kingdom	84	326	25.8
4	Germany	82	220	37.3

5	Spain	56	182	30.8
6	Belgium	48	55	87.3
7	Netherland	39	79	49.4
8	Switzerland	39	93	41.9
9	Italy	37	166	22.3
10	Ireland	26	38	68.4
2017				
1	France	116	270	43.0
2	United States	94	738	12.7
3	United Kingdom	88	223	39.5
4	Germany	74	241	30.7
5	Spain	57	231	24.7
6	Belgium	53	70	75.7
7	Netherland	42	103	40.8
8	Switzerland	34	68	50.0
9	Italy	29	167	17.4
10	Ireland	21	34	61.8

Sumber: International Motion Picture Almanac

Sebuah penelitian yang dilakukan pada akhir dekade terakhir oleh European Audiovisual Observatory membandingkan film yang diproduksi oleh produser tunggal dengan film yang dihasilkan melalui kerjasama co-production di Eropa. Studi ini menarik kesimpulan berikut: a) tercatat angka produksi film melalui kerjasama co-production dua kali lebih banyak dari produksi nasional; b) co-production memiliki pendapatan yang rata-rata 2,78 kali lebih tinggi dari produksi nasional. Namun kedua kesimpulan diatas hanya berlaku pada film yang beredar secara domestik di negara-negara Eropa. Untuk film hasil dari kerjasama co-production dengan setidaknya satu negara Eropa yang beredar secara internasional, dapat ditarik kesimpulan bahwa pasar internasional memiliki kecenderungan untuk memilih film hasil kerjasama co-production, dimana

pendapatan dari hasil co-production 41% lebih tinggi dibandingkan dengan produksi nasional (Kanzler, 2008: 1).

Industri perfilman Uni Eropa disebut sebagai industri yang menganut dualisme, dimana kebijakan yang diterapkan bertujuan untuk membantu distribusi film ke pasar luar internasional dan membantu melindungi industri film domestik dari pengaruh budaya asing. Untuk dapat mewujudkan dua kondisi tersebut, Pemerintah Uni Eropa harus mampu mendukung industri perfilmanya secara penuh dari sisi dana. Pemerintah Uni Eropa telah melaksanakan program subsidi untuk produksi film baik secara independen maupun melalui kerjasama co-production. Program subsidi pemerintah ini dulunya dikenal dengan nama Eurimages. Setelah dirumuskannya *European Convention on Cinematographic Co-Production*, Eurimages dijadikan sebagai nama Komisi Film Nasional Uni Eropa, dan mengganti nama program subsidi pemerintah menjadi *Creative Europe Programme* (Wescott & Lange, 2004).

Nominal uang yang disubsidi oleh pemerintah juga telah berkembang. Saat masih bernama Eurimages, pemerintah menganggarkan dana sebesar 25 juta euro per tahun. Sedangkan saat sudah menjadi *Creative Europe Programme*, dana yang dianggarkan mencapai 1,46 milyar euro per tahunnya (Eurimages, 2007). Tingginya dana yang dikeluarkan oleh pemerintah ini dikarenakan adanya mekanisme perlindungan akan kerugian produksi yang dapat ditanggung oleh pemerintah. Baik dari sisi subsidi negara maupun tanggungan akan kerugian, memperlihatkan bahwa Uni Eropa tidak berorientasi pada keuntungan mutlak, namun lebih kepada kesejahteraan industri perfilman domestiknya.

Jika dilihat dari model produksi dan pembiayaannya, sistem yang dianut oleh Uni Eropa terlihat sangat berbeda dengan model yang dianut oleh Amerika Serikat. Pengkategorian ini dapat menggambarkan bahwa terdapat dua kubu yang berseberangan baik dari pasar yang dituju, sistem pendanaan, maupun biaya produksi yang dikeluarkan. Dari tabel dibawah dapat dilihat perbandingan karakteristik pendanaan produksi film di Uni Eropa dan Amerika Serikat.

Tabel 3.2. Perbedaan karakteristik industri perfilman Amerika Serikat dan Uni Eropa

	U.S Studio/Affiliate Production	Co-Production/Co-Venture	European National (Cultural) Production
Market aimed	Global	International	National
Commercial viability	High	Medium	Low, cultural criteria
Type of Financing sources	Predominantly private financial capital	Mixture of public and private	Predominantly public financial capital
Finance sourced	Global	Global	National
Type of financing	State	State and single picture	Single picture
Size of production companies	Large	Small to medium	Small
Dominant players	Large firms	Mixture	Film and cultural institutions
Average production budgets	USD 40 million to USD 70 million	-	USD 13.8 million (UK) USD 7.4 million (France) USD 6.3 million (Italy)

Sumber: Robert Morawetz, 2008

Dari subbab diatas dapat kita ketahui bahwa baik kerjasama co-production maupun adanya komisi film nasional merupakan salah dua bentuk dari upaya negara untuk melindungi industri film domestiknya, setidaknya hal ini dapat kita lihat dari industri film di Uni Eropa. Namun keadaan di Amerika Serikat sangat berbeda dengan di Uni Eropa. Seperti yang kita ketahui Amerika Serikat belum mempunyai konvensi co-production milik negaranya sendiri, bahkan Amerika Serikat belum pernah meratifikasi konvensi co-production milik negara lain. Ini berarti bahwa semua hubungan kerjasama bilateral/multilateral Amerika Serikat

dalam industri film merupakan kerjasama yang bersifat informal tanpa didasari konvensi atau perjanjian yang terkait.

Penyebab utama Amerika Serikat masih belum tertarik untuk melegalkan kerjasama co-production adalah karena Amerika Serikat memandang bahwa industri perfilman khususnya Hollywood merupakan industri komersial yang sangat menguntungkan. Industri film di Amerika Serikat secara historis dikenal dengan model komersial, dengan tren produksi baru yang dibiayai oleh investasi dari luar negeri. Bahkan keberhasilan Marshall Plan di tahun 1948 untuk menghidupkan kembali Hollywood juga menginspirasi pemerintah Amerika Serikat untuk mendukung investasi asing di sektor perfilman. Berbeda dengan Uni Eropa yang memandang industri film sebagai identitas kebudayaan Eropa yang harus dilindungi dari pengaruh luar. Untuk dapat memfasilitasi produksi nasional, negara mengambil peran sebagai investor utama di sebagian besar industri film Eropa, membuat produksi film sangat bergantung pada perubahan dalam keputusan negara. Perbedaan kedua pandangan ini bahkan dapat kita lihat dari genre film yang diproduksi oleh kedua pihak ini, dimana mayoritas film besutan industri Hollywood lebih mengarah ke film *blockbuster* dengan tujuan meraup keuntungan dari pasar global, dan film negara-negara Eropa yang mayoritas lebih bersifat filosofis dan memanfaatkan film sebagai sarana untuk mengenalkan budaya Eropa.

3.3 Analisa Co-Production sebagai Metode Pencegahan Praktek Kejahatan Pencucian Uang dalam Industri Perfilman

3.3.1 Co-Production sebagai Kebijakan Publik

Dalam teori kebijakan publik, diketahui bahwa telah terjadi perubahan tren dalam manajemen publik. Manajemen publik sendiri adalah serangkaian proses formal dan informal dalam mengatur manusia untuk tercapainya suatu tatanan masyarakat yang dikehendaki (Mustopadijaja, 2002). Dalam perkembangannya, perubahan manajemen publik disebabkan oleh adanya pergeseran orientasi dari pemerintah ke pasar yang lebih bebas. Namun walaupun telah terjadi pergeseran era

dalam manajemen publik, bukan berarti teori di era yang sebelumnya sudah tidak relevan dan tidak dapat digunakan lagi. Suatu negara memiliki banyak aspek dalam sistem yang dijalankannya, hal ini berarti tidak menutup kemungkinan bahwa suatu negara akan menganut beberapa teori manajemen publik secara bersamaan (Mustopadijaja, 2002).

Perubahan diawali dari preferensi terhadap cara tradisional yang lebih bersifat hirarkis dengan dominasi peran pemerintah. Lalu muncul era *New Public Management* (NPM) yang ditandai dengan orientasi pasar yang menggeser peran pemerintah, dan akhirnya dilanjutkan dengan era *New Public Governance* (NPG) yang melibatkan partisipasi masyarakat agar dapat melengkapi orientasi pasar. Perubahan yang terjadi dalam tren manajemen publik juga diikuti dengan perubahan akan instrumen kebijakannya (Dunn, 1994).

Era tradisional adalah era dimana pemerintah memiliki peran terbesar dalam manajemen publik. Sistem birokrasi yang dijalankan bersifat hirarkis, dimana kebijakan disusun sesuai tingkatannya dengan beberapa elemen yang berbeda di setiap keputusannya. Peran pasar yang lebih dominan membawa reformasi manajemen publik menuju era NPM. Sistem yang berjalan di era ini dapat dikatakan berdasarkan keuntungan, dengan mengibaratkan pembuat kebijakan sebagai penyedia jasa (*provider*) dan masyarakat sebagai pelanggan (*customer*). Perubahan yang paling signifikan dalam era ini adalah banyaknya kontrak yang dibuat dengan pihak swasta. Kemudian era NPG ditandai dengan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Orientasi pasar ternyata masih belum bisa membuat keinginan masyarakat dan pembuat kepentingan bertemu, karena posisi masyarakat yang masih sebagai objek dalam manajemen publik. Maka dari itu masyarakat diajak untuk lebih berpartisipasi dan ikut serta menjadi subjek dalam proses manajemen publik. Adanya partisipasi publik juga menambah elemen baru yaitu kepercayaan publik sebagai alat kebijakan (Howlett, 2011).

Tabel 3.3. Perubahan Era Manajemen Publik

	Traditional public administration	New Public Management	New Public Governance
To whom	Subjects	Customers	Citizens
Main goal	Legitimacy and compliance	More effective, efficient and better-quality public service	More legitimate, inclusive, flexible, and effective government
Characteristic	Bureaucratic	Post-bureaucratic competitive styles	Post-competitive
Dominant substantive policy tool	Direct Provision by government	Contract out to private entities	Co-production
Key procedural management and policy tool	Rules and input-based management tools	Benchmarking and other output-based tools	Public participation as key management tool
Accountability	Hierarchies	Market-driven	Multifaceted
Role of government	Rowing	Steering	Facilitating

Sumber: O'Flynn, 2007

Jika dilihat dari tabel di atas, industri perfilman di Uni Eropa dapat dikategorikan dalam NPM. Dalam *The Third European Union Anti Money Laundering Directive* telah diatur mengenai hubungan kerjasama co-production dalam industri perfilman Uni Eropa. Konvensi co-production yang bertujuan untuk melindungi budaya lokal dan film Uni Eropa di pasar domestik menjadi bukti bahwa kebijakan yang dirumuskan sudah mementingkan keinginan pasar. Kebijakan akan pajak dan bantuan dana dalam hubungan kerjasama co-production juga diatur untuk melindungi

produsen film domestik. Ditambah dengan banyaknya hubungan co-production yang telah dijalin dengan banyak negara telah menguatkan anggapan bahwa pasar telah mendominasi kebijakan dalam industri perfilman. Lembaga-lembaga pemerintah Uni Eropa ini tidak hanya membantu produksi film di lingkup domestik, tetapi juga membantu pemasaran, distribusi dan promosi film. Hasilnya, industri perfilman Uni Eropa dapat meraup keuntungan sebesar tujuh milyar euro dari hubungan kerjasama co-production di tahun 2017.

Berbeda dengan Uni Eropa, manajemen dalam industri perfilman Amerika Serikat dapat dikategorikan masih menggunakan pandangan tradisional. Jika dilihat dari instrumen kebijakannya, industri perfilman Amerika Serikat diatur dalam *United States Motion Picture Production Code* 1930 atau yang biasa disebut dengan *Hays Code* oleh *Motion Picture Association of America* (MPAA). MPAA sendiri adalah asosiasi nirlaba besutan 6 studio film terbesar Hollywood yang bergerak di bidang hak cipta dan pembajakan film. Sedangkan Hays Code sendiri di awal pembuatannya lebih mengatur akan apa saja hal yang boleh dan tidak boleh ditayangkan dalam sebuah film. Baru dalam perkembangannya Hays Code dapat lebih mengatur tentang metode produksi film.

Keberadaan Hays Code di masa sekarang ini masih belum bisa memfasilitasi kebutuhan produser film secara penuh. Karena Hays Code sebagai undang-undang nasional pada dasarnya hanya mengatur dan melindungi film sebagai produk dalam industri ini. Sedangkan untuk kerjasama dan distribusi film di pasar global diatur oleh setiap negara bagian dengan undang-undangnya masing-masing. Tidak adanya peran pemerintah dalam melindungi pasar domestiknya menandakan bahwa pasar industri perfilman belum berpengaruh dalam pembuatan kebijakan di skala nasional.

Kerjasama internasional juga merupakan salah satu bentuk manajemen publik dalam melawan tindakan pencucian uang. FATF

dengan rekomendasinya terkait transparansi dalam Beneficial Ownership (BO) menyebutkan bahwa otoritas wajib menyusun prosedur yang spesifik untuk memfasilitasi pertukaran informasi BO dari pihak yang berasal dari negara lain. Dalam konteks industri film, konvensi co-production merupakan instrumen kebijakan yang sesuai, seperti *European Convention on Cinematographic Co-Production* yang berisi seperangkat prosedur dalam mengadakan hubungan kerjasama co-production. Rekomendasi FATF tahun 2012 terkait transparansi dalam BO sendiri berbunyi:

“...This would allow law enforcement and other competent authorities to check, as a first step, the information that is publicly available before making a formal request for information, such as through mutual legal assistance. Competent authorities should also consider establishing procedures to facilitate requests from their foreign counterparts. This may include procedures to facilitate access to information held by other domestic authorities and companies.”

3.3.2 Komisi Perfilman sebagai Institusi Kebijakan Publik

Dalam kajian kebijakan publik, suatu kebijakan memerlukan adanya sebuah organisasi –seperti badan hukum, yang dapat menjadi perwujudan nyata. Badan hukum ini pada dasarnya bertugas untuk mengatur serta membatasi masyarakat dalam berperilaku, dan kebijakanlah yang mengatur bagaimana entitas hukum tersebut berjalan. Gagasan utama dari teori institusional (Skellay, 2000) adalah bahwa organisasi merupakan produk dari interaksi di lingkungan institusional. Jadi bukanlah masyarakat yang menjadi penentu bagaimana sebuah institusi akan bekerja, melainkan aturan atau normalah yang menjadi dasar dari suatu institusi dapat bekerja untuk mempengaruhi perilaku individu dalam suatu masyarakat.

Jika dilihat sebagai sebuah instrumen kebijakan, co-production merupakan instrumen kebijakan yang tepat dalam melawan tindak pencucian uang. Namun menurut Peter (2010) dan Sorensen (2012), co-

production sendiri bersifat *metagovernence*, yang dalam prakteknya sangat bergantung pada adanya lembaga pemerintahan formal yang memiliki kapabilitas untuk mewedahi kepentingan berbagai aktor di tingkat domestik. Untuk itu diperlukan adanya institusionalisasi akan hubungan kerjasama co-production. Hal ini telah dilakukan oleh Uni Eropa sejak dirumuskannya *European Convention on Cinematographic Co-Production* pada tahun 1992. Setelah Uni Eropa merumuskan konvensi co-production dalam industri film, banyak negara yang mulai meratifikasi agar dapat menjalin kerjasama dengan negara-negara di Uni Eropa. Setelah semakin banyak negara yang meratifikasi, Uni Eropa memutuskan untuk membuat komisi film bernama Eurimages, yang langsung dibawah oleh Dewan Uni Eropa.

Sebagai komisi film Uni Eropa, Eurimages menyediakan dasar hukum yang mengatur hubungan kerjasama multilateral dalam industri film. Eurimages menjadi jembatan yang sah bagi negara-negara lain yang ingin menjalin hubungan kerjasama co-production dengan negara Uni Eropa. Eurimages juga ikut membantu dalam proses co-production, mulai dari permohonan, ratifikasi, hingga pelaksanaan kerjasama. Eurimages tidak serta merta menerima semua permohonan kerjasama, karena terdapat beberapa kondisi yang harus ditepati oleh negara pemohon agar bisa mendapatkan status co-production. Eurimages juga bertugas menganalisa permohonan yang masuk, apakah bersifat menguntungkan atau merugikan.

Komisi film nasional tidak hanya bertugas untuk mewedahi kepentingan dari aktor domestik, melainkan juga sebagai jembatan bagi produser dalam negeri agar bisa memasarkan filmnya di pasa internasional. Maka dari itu, munculnya komisi film nasional di beberapa negara akan membuat jaringan kerjasama internasional dalam industri perfilman. Dalam sebuah jaringan kerjasama dalam lingkup internasional, neoliberalis memandang bahwa institusi internasional merupakan sebuah variabel yang independen yang mempertimbangkan keuntungan relatif

dalam membuat keputusan. Dari pendapat tersebut bisa disimpulkan bahwa komisi film nasional dapat digolongkan sebagai salah satu institusi dalam sebuah kerjasama neoliberal. Jika dilihat dari bentuk organisasi komisi perfilman nasional termasuk produk neoliberal institusional. Dalam teori neoliberal institusionalisme, Keohane menjelaskan bahwa organisasi yang dibentuk oleh negara-negara merdeka yang memiliki tujuan khusus, dimana organisasi ini bisa mengawasi aktivitas dan memberikan respon terhadap aktivitas tersebut dapat digolongkan sebagai institusi neoliberal.

Film merupakan salah satu komoditas ekspor yang berharga, dan dalam pasar global yang sangat kompetitif ini, produser film dihadapkan dengan tantangan untuk memasarkan film di luar negara mereka sendiri. Sarana terbaik untuk menghadapi persaingan pasar global yang kompetitif ini adalah dengan mendirikan komisi film nasional, suatu wadah yang dapat mempertemukan keinginan industri perfilman dan pemerintah Amerika Serikat. Selain itu, pertumbuhan tren co-production internasional membuat para produser film untuk bantuan dari komisi film nasional mereka — yang juga merupakan bagian dari jaringan co-production internasional — baik untuk memfasilitasi hubungan kerjasama tersebut atau untuk menempatkan produser dalam *level playing field* yang sama dengan mitra produser dari negara lain.

3.3.3 Implikasi Kebijakan Co-Production Terhadap Usaha Pencegahan Praktek Kejahatan Pencucian Uang dalam Industri Perfilman

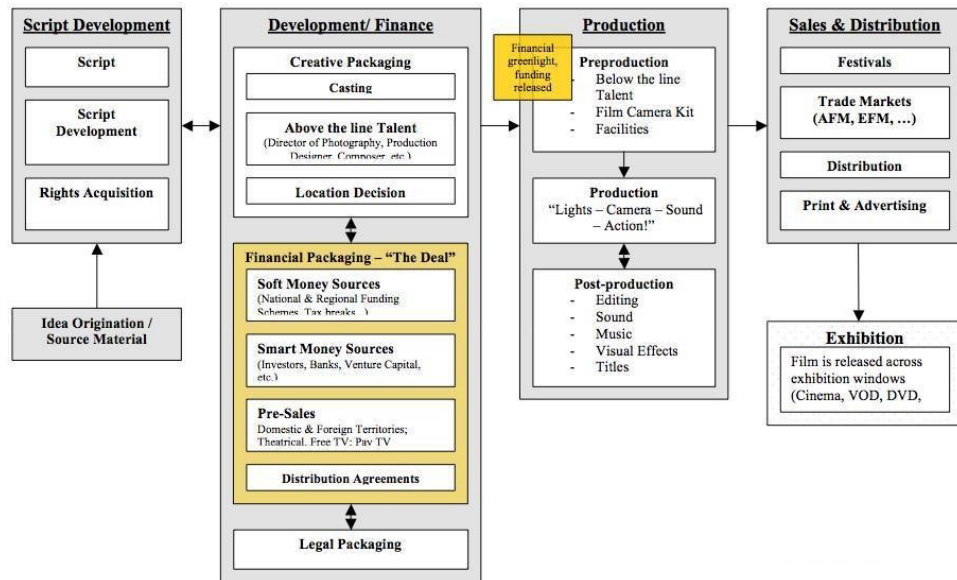
Dari bab sebelumnya, telah diketahui bahwa kerjasama co-production beserta proses kelembagaannya pada dasarnya bertujuan untuk mengupayakan ekosistem perfilman internasional dengan kebudayaan yang beragam. Co-production juga memiliki kegunaan lain sebagai jembatan penghubung bagi terwujudnya kerjasama internasional dalam produksi film — baik secara teknis maupun finansial. Namun tren co-production dalam industri perfilman juga menciptakan celah baru dalam

tindak pencucian uang. Investasi yang berasal dari mancanegara dalam kerjasama co-production memerlukan kepastian hukum agar tidak dimanfaatkan untuk tindak kejahatan. Maka dari itu konvensi co-production diciptakan. Bukan hanya untuk melindungi produsen film domestik dalam pasar global saja, namun konvensi co-production dapat mencegah terjadinya praktek pencucian uang dalam industri film.

Industri perfilman merupakan industri produksi kompleks, yang terdiri dari banyak disiplin kemampuan (*skills*) di dalamnya. Menurut Christopherson dan Storper (1987) pada mulanya industri perfilman merupakan produk dari post-fordisme, yang diidentikan dengan industri kapitalisme masal untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya¹. Hal ini dibantah oleh Lorenzen dan Frederiksen (2006) yang berpendapat bahwa industri perfilman memiliki genre yang sangat beragam dan tidak memiliki standar yang persis dalam produksinya. Era studio menjadi tanda dimana produksi film sudah tidak lagi mengacu kepada satu atau dua genre dalam produksinya, melainkan rumah produksi dapat membuat film dengan berbagai genre. Produksi kreatif merupakan gebrakan revolusioner dalam dunia perfilman pada tahun 1980-an. Berkembangnya kreatifitas dalam proses *script development* secara langsung akan mempengaruhi proses pendanaan selanjutnya, dimana hal ini menjadi salah satu penyebab munculnya tren co-production.

Diagram 3.2. Proses Produksi Film

1 Rumah produksi memiliki satu atau dua genre sebagai preferensi utama dalam memproduksi film agar dapat menekan biaya produksi. Seperti *American International Pictures* (AIP) yang memiliki "ARKOFF Formula", yaitu *Action, Revolution, Killing, Oratory, Fantasy*, dan *Fornification*. AIP dikenal sebagai rumah produksi dengan film aksi yang digemari oleh anak muda di tahun 1950-1970an.



Sumber: Morawetz, 2008

Uni Eropa merupakan pionir dalam konvensi co-production, maka dari itu banyak negara yang memiliki pemahaman sama juga mengikuti langkah Uni Eropa. Hal yang menarik dalam fenomena ini adalah dimana negara lain juga ikut mengadopsi pemahaman Uni Eropa akan pentingnya perlindungan kebudayaan melalui hubungan kerjasama co-production, membuat co-production menjadi identik dengan hubungan kerjasama yang *less commercial*. Di sisi lain Amerika Serikat menilai bahwa Hollywood merupakan industri perfilman komersial yang sangat menguntungkan. Maraknya arus modal yang masuk ke industri perfilman Hollywood menunjukkan bahwa perfilman merupakan salah satu domain industri yang menguntungkan di Amerika Serikat. Maka dari itu Amerika Serikat menolak untuk mempunyai komisi film nasional dan menolak untuk membuat co-production menjadi hubungan kerjasama yang formal.

Tabel 3.4 Perbedaan karakteristik co-production

Type	Characteristics
------	-----------------

(A) Co-production driven by creative reasons	<ul style="list-style-type: none"> • Creative elements of film demand cross broder production (e.g. Road move), or strong benefit from creative inputs from multiple countries • Low-medium budget films, predominantly European.
(B) Co-production driven by search for finance (Industry driven)	<ul style="list-style-type: none"> • Film is structured as co-production to pool financial sources from different countries. Creative elements are adjusted in order to raise finance. • Low-medium budget films, • Single picture financing.
(C) Co-production driven by international capital (capital driven)	<ul style="list-style-type: none"> • Film structured as co-production to exploit tax credit. • Medium to high budget films, aimed at international audience, often studio distribution guarantee. • Film usually part of a slate films.

Sumber: Robert Morawetz, 2008

Hal ini membuat industri perfilman Hollywood menjadi rentan terhadap pencucian uang. Konvensi co-production dapat menjadi mekanisme pencegahan praktek pencucian uang. Terdapat tiga tahap dalam pencucian uang, yaitu *placement*, *layering*, dan *integrating*. Uang hasil tindak kejahatan hanya akan berhasil digelapkan kepemilikannya jika sudah melewati tahap ketiga yaitu *integrating*. Melalui peraturan dalam konvensi co-production, hubungan kerjasama ini dapat membantu mencegah praktek pencucian uang pada tahap pertama dan kedua, yaitu di tahap *placement* dan *layering*.

Adanya konvensi co-production dapat mencegah pencucian uang di tahap *placement* melalui mekanisme permohonan kerjasama di awal. Setiap kerjasama co-production harus diawali dengan pengajuan permohonan kepada komisi film nasional di negara yang bersangkutan. Proposal permohonan yang diajukan harus berisi data-data yang diperlukan dalam produksi film, dan salah satunya adalah data terkait kontribusi finansial. Jika mengacu pada konvensi co-production oleh Uni Eropa, terdapat peraturan yang mengharuskan adanya kerjasama dengan institusi keuangan yang telah ditetapkan oleh Eurimages selaku komisi film Uni Eropa. Pelaporan data kepada institusi keuangan ini dapat digolongkan sebagai implementasi *Customer's Due Diligence*. Jika memang data yang dilaporkan terindikasi berpotensi sebagai tindak pencucian uang, kemungkinan besar proposal permohonan kerjasama akan ditolak dan status co-production tidak akan diberikan.

Lalu pada tahap *layering*, konvensi co-production dapat mencegah adanya aliran dana gelap melalui mekanisme pembagian keuntungan dari produksi film. Dari pembagian kontribusi dana di awal hingga pembagian keuntungan di akhir, semuanya diatur dalam perjanjian co-production melalui komisi film nasional yang berwenang. Jika perjanjian tersebut telah diratifikasi oleh semua pihak yang terlibat, maka komisi film nasional di masing-masing negara menjadi pihak yang berwenang dalam pembagian keuntungan sesuai dengan perjanjian yang telah disetujui di awal. Adanya bantuan dari lebih banyak badan hukum, akan memperkecil kemungkinan terjadinya praktek pencucian uang.

Meskipun studio-studio di Hollywood menolak adanya komisi film di tingkat nasional, dapat dikatakan bahwa hal ini merupakan bukti dari ketertarikan jangka panjang mereka untuk memiliki organisasi yang lebih representatif. Dengan adanya perbedaan pemahaman akan co-production, tidak menutup kemungkinan bahwa Amerika Serikat juga mempertimbangkan untuk membuat konvensi co-production dengan gaya

yang lebih komersil. Dengan telah tersedianya komisi film di masing-masing negara bagian, Amerika juga pasti juga membutuhkan sarana untuk menghubungkan mereka secara langsung ke komisi film nasional lainnya dan dengan demikian ke pasar global. Setelah terjadinya kasus pencucian uang oleh Red Granite Pictures, sekarang adalah waktu yang tepat bagi Amerika untuk mengambil langkah penting menuju masa depan.

Seperti yang telah ditunjukkan dari pembahasan di atas, intervensi negara memiliki peran penting dalam industri film, membuat industri ini sangat bergantung pada kebijakan. Pada bagian berikutnya, saya penulis akan membahas rekomendasi FATF terkait pencegahan pencucian uang yang dapat diimplementasikan dalam industri perfilman. *Beneficial Ownership* dan *Customer's Due Diligence* akan menjadi poin penting dalam melihat

3.4 Rekomendasi Anti Pencucian Uang oleh FATF

Kaum neoliberal institusionalisme memandang institusi sebagai jembatan perantara dalam mencapai kerjasama internasional. Hal ini disebabkan karena makin bertambahnya permasalahan yang muncul seiring dengan bertambahnya hubungan antar negara – dengan beragam kepentingan – yang terjalin. Karena kompleksitas dan intensitas hubungan antar negara yang semakin tinggi, hal ini memicu munculnya berbagai permasalahan baru. Untuk mencapai tatanan internasional yang diinginkan dan menghindari terjadinya konflik, institusi neoliberal diharapkan dapat mengadakan hubungan kerjasama yang lebih kondusif dan menguntungkan satu sama lain. Oleh karena itu, derajat kepatuhan suatu institusi neoliberal dalam menjalin hubungan kerjasama juga penting untuk dianalisa.

Komisi perfilman nasional sebagai institusi neoliberal harus mampu untuk mematuhi dan mengadopsi aturan-aturan dari rezim internasional yang dapat membantu terciptanya kerjasama internasional. *Financial Action Task Force (FATF)* merupakan salah satu organisasi internasional yang didirikan dalam

rangka mempromosikan langkah-langkah efektif dalam melawan kejahatan keuangan. Dalam menjalankan fungsinya sebagai pembuat kebijakan, FATF sendiri menerapkan sistem rekomendasi yang ditujukan kepada negara-negara agar dapat mengantisipasi isu-isu yang krusial, seperti pencucian uang.

3.4.1 Beneficial Ownership

Kasus-kasus BO biasanya terkait dengan penggelapan pajak dan pencucian uang karena informasi dan keterbukaan mengenai profil BO sering disamarkan. Di bidang ekonomi, pengungkapan beneficial ownership menjadi tuntutan pada sektor keuangan, perbankan, dan perpajakan. Dalam penegakan hukum pengungkapan BO memudahkan pencarian identitas dalam membongkar kasus pidana, memudahkan pencarian dan pembuktian tindak pidana pencucian uang (TPPU), serta memaksimalkan pemulihan aset (*asset recovery*) dari perilaku tindak pidana korupsi dan pencucian uang (CNN, 2016). Menurut One (2014) setiap tahun setidaknya satu triliun USD dana kejahatan keuangan keluar dari negara-negara berkembang, yang dilakukan oleh para kriminal dan beberapa diantaranya melibatkan perusahaan-perusahaan yang tidak jelas kepemilikannya.

3.4.1.1 Perlawanan Penyalahgunaan Beneficial Ownership

Menurut UNODC, konsep *beneficial owner* mengacu pada individu yang secara sengaja menggunakan perusahaan atau badan hukum untuk menyembunyikan identitas, aset, dan aktivitasnya kriminal. Dalam laporannya yang berjudul *Puppet Masters*, UNODC secara general mendefinisikan sebagai individu yang mengambil keuntungan dari kepemilikannya dalam suatu perusahaan atau badan hukum. Berhubung kejahatan keuangan sering dilakukan oleh para pemilik usaha dengan menyembunyikan identitasnya sebagai BO maupun penyalahgunaan wewenangnya, sehingga proses identifikasi oleh penegak hukum sukar dilakukan, rezim internasional mulai untuk membuat mekanisme-mekanisme

perlawanan terhadapnya. FATF telah membuat beberapa rekomendasi yang dapat digunakan negara-negara untuk melawan penyalahgunaan BO untuk melakukan aktifitas kejahatan keuangan dengan rekomendasi 24 dan rekomendasi 25. Rekomendasi 24 sendiri berbunyi:

“Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.”

Sedangkan rekomendasi 25 (*Recommendation 25, Transparency and Beneficial Ownership of Legal Arrangement*) berbunyi:

“Countries should take measures to prevent the misuse of legal arrangements for money laundering or terrorist financing. In particular, countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on express trusts, including information on the settlor, trustee and beneficiaries, that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and

DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.”

Salah satu aktor internasional yang telah menaati dan mengadopsi rekomendasi FATF terkait Beneficial Ownership ini adalah Uni Eropa. Dalam *5th Anti-Money Laundering Directive* tahun 2018, telah dirumuskan mekanisme khusus dalam memerangi kejahatan keuangan. Secara garis besar Uni Eropa bertekad untuk meningkatkan transparansi informasi BO, dengan cara:

1. Meningkatkan transparansi akan pemilik perusahaan dan mengurangi adanya struktur kepemimpinan yang tidak jelas dalam perusahaan;
2. Meningkatkan kinerja *Financial Intelligence Unit* (FIU) dengan memberikan akses yang lebih baik kepada informasi perbankan;
3. Memberantas kemungkinan pendanaan terorisme dalam transaksi virtual;
4. Meningkatkan kooperasi dan pertukaran informasi antar pihak yang bersangkutan; dan
5. Meningkatkan pengawasan terhadap aliran dana yang terjadi dari dan ke negara yang memiliki resiko tinggi.

3.4.1.2 Beneficial Ownership dalam Industri Perfilman

BO dapat menguatkan ketahanan hukum industri perfilman khususnya dalam hubungan kerjasama co-production. Dalam *European Convention on Cinematographic Co-Production* pasal 5, tertulis bahwa setiap negara yang terlibat harus menunjuk pihak yang berwenang (dalam hal ini adalah *beneficial owner*) saat melakukan pengajuan, ratifikasi, dan persetujuan kerjasama co-production. Pada pasal 5 dan 16 juga tertulis bahwa instrumen ratifikasi dalam perjanjian kerjasama co-production akan terdaftar dalam Eurimages yang dibawah langsung oleh Dewan Uni Eropa,

dan pihak-pihak yang terlibat akan tunduk dibawah peraturan dari masing-masing negara yang terlibat dan dibawah rezim internasional yang berlaku.

Tiga dari dua puluh dua pasal ini merupakan pasal kunci yang memperlihatkan bahwa Uni Eropa telah mengadopsi konsep BO khususnya dalam perjanjian kerjasama co-production. Jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, posisi negara yang menjalin kerjasama co-production dengan Uni Eropa akan lebih terjamin dari kemungkinan penipuan dan penggelapan dana karena terdapat penguatan dan dukungan dari Uni Eropa sendiri. Adanya pengajuan nama dan pencatatan dibawah Sekretaris Jenderal Uni Eropa dapat memperjelas pihak yang berwenang, yang akan berguna dalam proses penegakan hukum melawan tindak pencucian uang di industri perfilman.

Jika mengacu pada kasus pencucian uang oleh Red Granite Pictures, terlihat bahwa konsep BO telah dilaksanakan dengan baik dalam penanganan kasus oleh Pengadilan Negeri Amerika Serikat. Pada tahun 2017, Pengadilan Negeri Amerika Serikat telah memutuskan penyitaan aset atas nama Low Taek Jho (Jho Low) berkenaan dengan kasus pencucian uang oleh Red Granite Pictures dan 1MDB. Jho Low sendiri merupakan warga negara Malaysia, yang berafiliasi dengan salah satu rumah produksi di Amerika Serikat yaitu Red Granite Pictures. Dari putusan Pengadilan Negeri Amerika Serikat telah diputuskan bahwa Jho Low hingga saat ini masih berstatus sebagai buronan dan sedang dalam tahap pengejaran oleh otoritas Amerika Serikat dan Malaysia. Aset yang disita memiliki beragam wujud mulai dari properti dalam bentuk perumahan dan apartemen, hingga barang mewah seperti berlian dan barang bersejarah seperti lukisan. Keberhasilan pelacakan atas aset yang berasal dari pencucian uang ini adalah hasil dari

investigasi BO dari rekening dan film hasil produksi Red Granite Pictures.

Walaupun demikian, konsep BO dapat dimanfaatkan lebih baik lagi jika digunakan sebagai mekanisme pencegahan praktek pencucian uang dalam industri perfilman. Seperti yang tertulis dalam *European Convention on Cinematographic Co-Production* pasal 9, syarat-syarat yang mendasar dalam hubungan kerjasama co-production dengan negara Uni Eropa adalah:

1. Kontribusi keuangan masing-masing pihak harus sebesar sepuluh hingga dua puluh lima persen dari total biaya produksi film, tergantung persetujuan dari pihak-pihak yang terlibat;
2. Produser film harus diakui secara hukum dan memiliki reputasi yang baik di negara asal;
3. Berkenan untuk mempromosikan kebudayaan Eropa; dan
4. Tunduk terhadap kontrak dan ketentuan yang mengikat kerjasama co-production.

Hadirnya Komisi Film Nasional sebagai institusi resmi dari konvensi co-production dapat secara praktis membantu institusi keuangan dalam mendapatkan data terkait BO dalam kerjasama co-production industri perfilman. BO tidak hanya terbatas pada kepemilikan individu atas aset yang berupa dana/uang dalam sebuah sistem keuangan. Jika dilihat dalam konteks produksi film, BO akan bertanggungjawab atas beberapa jenis aset yang tentu memiliki nilai gunanya masing-masing dalam produksi film. Komisi Film Nasional akan membantu pengumpulan data BO di bidang yang tidak dikuasai oleh lembaga keuangan. Jadi penentuan BO dalam produksi film akan dinilai dari beberapa variabel, dan dinilai tidak hanya oleh lembaga keuangan.

Dalam prakteknya, status co-production dapat diberikan jika negara yang mengajukan permohonan telah memenuhi persyaratan dari pihak yang berwenang – yang dalam hal ini adalah Komisi Perfilman Uni Eropa yaitu Eurimages dan komisi perfilman nasional dari negara yang bersangkutan. Dari mekanisme pemeriksaan yang dilakukan oleh komisi perfilman yang bersangkutan, akan terlihat apakah permohonan yang diajukan memiliki indikasi praktek pencucian uang atau tidak. Baru jika permohonan disetujui, status co-production akan diberikan bersamaan dengan ditunjuknya pihak yang berwenang (*beneficial owner*) dalam hubungan kerjasama co-production.

3.4.2 Customer's Due Diligence

Namun penerapan konsep BO dari Rekomendasi FATF 24 dan 25 tidak akan bisa berjalan sendiri tanpa adanya penerapan dari rekomendasi lainnya. Salah satu cara untuk dapat memenuhi rekomendasi 24 dan 25 adalah dengan menerapkan *Customer's Due Diligence* (CDD) seperti yang tercantum dalam Rekomendasi 10 dan 22. BO yang bersangkutan harus menerapkan CDD sesuai Rekomendasi 10 dan 22. Dalam melawan tindak pencucian uang, Uni Eropa telah merumuskan *The Third European Union Anti Money Laundering Directive* yang mengharuskan adanya peran serta dari pihak-pihak seperti bank, auditor, akuntan, pengacara, dan notaris untuk melakukan pengumpulan data dan identifikasi dari aktivitas CDD oleh BO yang bersangkutan. Dalam artikel 8 juga tertulis bahwa CDD yang dilakukan memiliki tujuan sebagai manajemen resiko terhadap kestabilan ekonomi Uni Eropa, dan juga untuk memerangi penyalahgunaan entitas perusahaan sebagai sarana pencucian uang. Jadi dapat disimpulkan bahwa CDD merupakan kewajiban seseorang atau suatu entitas hukum setelah mendapatkan status BO. Data yang didapatkan dari CDD ini dapat digunakan untuk proses investigasi manakala jika terjadi penyalahgunaan wewenang BO.

3.4.2.2 Customer's Due Diligence dalam Industri Perfilman

CDD juga memiliki peran yang penting dalam investigasi kasus pencucian uang oleh Red Granite Pictures dan 1MDB. Seperti yang telah dibahas pada subbab yang sebelumnya, Pengadilan Negeri Amerika Serikat berhasil melakukan pemeriksaan terkait aset-aset yang dimiliki oleh Jho Low selaku BO dari Red Granite Pictures dan beberapa film atas nama rumah produksi tersebut. Setelah mengetahui BO yang berwenang dalam kasus ini, baru dapat dilakukan investigasi terkait data-data dari CDD yang dilakukan oleh BO bersangkutan. Alur dana gelap dapat diketahui dari CDD yang dilaporkan ke bank-bank terkait di beberapa negara. Dari laporan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Amerika Serikat, dapat dilihat bahwa data yang paling signifikan dalam mengungkap kasus ini merupakan data CDD dari bank, karena memuat dana yang masuk dan keluar dan juga dana yang digunakan untuk membeli beberapa aset.

Walaupun demikian, kegunaan CDD manajemen resiko dapat dimanfaatkan dengan lebih optimal jika BO diwajibkan untuk melapor ke lebih banyak pihak yang berwenang. Sesuai dengan aturan yang ditetapkan dalam *European Convention on Cinematographic Co-Production* pasal 5, pengakuan atas status co-production membutuhkan konsultasi dan persetujuan oleh otoritas yang berwenang dari masing-masing negara. Tujuan dari aturan ini adalah untuk menetapkan aturan main sesuai dengan kondisi dari setiap negara yang terlibat, namun harus tetap sejalan dengan peraturan yang telah ditetapkan dalam konvensi. Masing-masing pihak melalui otoritas yang berwenang dari negaranya – yaitu komisi film nasional – bertanggung jawab atas penerapan peraturan dalam konvensi.

Kewajiban semua pihak dalam *European Convention on Cinematographic Co-Production* secara garis besar diatur dalam pasal 8 dan 9, dimana pasal 8 lebih mengatur tentang manajemen dan pergerakan sumber daya manusia, dan pasal 9 lebih mengatur tentang kewajiban terkait pendanaan. Dalam pasal 9, tertulis bahwa konvensi mewajibkan untuk bekerja sama dengan komisi film dan institusi keuangan untuk melakukan mobilisasi sumber daya. Data-data CDD dari komisi film dan institusi keuangan yang terkait kemudian akan dikirim ke Sekretaris Jenderal Dewan Uni Eropa.

Absennya konvensi co-production dalam industri perfilman di Amerika Serikat membuat tidak adanya peraturan yang mengatur secara spesifik terkait CDD dalam industri perfilman. Padahal dengan adanya peraturan yang tepat guna, praktek pencucian uang dalam industri perfilman dapat dicegah dengan adanya CDD yang lebih spesifik. Tidak adanya komisi film nasional di Amerika Serikat juga menyebabkan kurangnya pihak yang dapat membantu jalannya CDD. Walaupun Amerika Serikat tidak dapat menjalin hubungan kerjasama co-production dengan negara lain, tidak menutup kemungkinan bahwa Amerika Serikat dapat menjalin kerjasama dalam produksi film secara bilateral/multilateral tanpa didasari konvensi co-production. Jika dihubungkan dengan CDD, tidak adanya komisi film nasional berarti produser film juga tidak memiliki kewajiban untuk melaporkan data-data terkait operasional produksi kepada komisi film nasional dalam hubungan kerjasama bilateral/multilateral.