

ALTERNATIF MODEL PENANGGULANGAN PENDANAAN KEJAHATAN TERORISME DENGAN STOLEN ASSET RECOVERY

Yasniar Rachmawati Madjid¹

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jl. MT. Haryono 169 Malang

Email: yasniar@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini membahas tentang penanggulangan pendanaan terorisme menggunakan *Stolen Asset Recovery* sebagai alternatif penanggulangan pendanaan terorisme. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis kelebihan *Stolen Asset Recovery* dalam menanggulangi kejahatan pendanaan terorisme. Tulisan ini dianalisis menggunakan metode Yuridis Normatif dengan pendekatan *Conceptual Approach* dan *Statute Approach*. Terdapat banyak kendala dalam penerapan FATF dalam penanggulangan pendanaan terorisme. Kendala yang pertama adalah FATF sebagai organisasi pengawas yang menentukan negara anggotanya yang mana yang harus menerapkan ketentuan yang terdapat dalam rekomendasi yang diberikan oleh FATF. Kendala yang kedua dalam rekomendasinya FATF mensyaratkan adanya pembekuan aset seketika (*freezing without delay*) terhadap pihak yang diduga sebagai pelaku kejahatan yang tidak sesuai diterapkan terhadap negara anggota yang menerapkan asas praduga tak bersalah. Oleh karena itu diperlukan alternatif model penanggulangan lain yang lebih baik yang dapat diterapkan dan tidak mengganggu kepentingan nasional negara anggotanya. Terdapat badan yang merupakan kerjasama antara *World Bank* dengan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) membuat suatu model penanggulangan untuk membantu peningkatan pembangunan suatu negara dari pencegahan pencurian dari aset-aset publik yang disebut *Stolen Asset Recovery* (StAR). StAR ini memiliki banyak kelebihan sehingga model penanggulangan terhadap pendanaan kejahatan dapat diadopsi untuk menanggulangi kejahatan terorisme. Kelebihan tersebut antara lain StAR *Initiative* dilakukan dengan dua cara *NCB Asset Forfeiture* dan *Criminal Forfeiture* yang dapat diterapkan dalam sistem-sistem hukum yang berbeda di tiap negara sehingga model ini masih menghargai kepentingan nasional dan mengutamakan kedaulatan negara. Yang kedua adalah StAR *Initiative* mempunyai program kerjasama agar negara-negara dapat mengambil aset kejahatan di wilayah negara lain melalui perjanjian khusus yang disebut *Mutual Legal Assistance*.

Kata kunci: pendanaan terorisme, *stolen asset recovery*

ABSTRACT

This article discuss about prevention of terrorism financing using Stolen Asset Recovery as the alternative model for the prevention. The aims of this article to analyze excess of Stolen Asset Recovery to prevent financing of Terrorism. This article analyzed using normative juridical approach Statute Conceptual Approach and Approach. There are many obstacles in the implementation of the FATF in combating the financing of terrorism. The first obstacle is the FATF as a watchdog organization that determines which member states must implement the provisions contained in the recommendations given by the FATF. The second obstacle in

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

the FATF recommendation requires immediate asset freeze (freezing without delay) against the alleged perpetrators of crimes that are not appropriate to be applied to the member states to apply the presumption of innocence. Therefore we need an alternative model of another better countermeasures that can be applied and does not interfere with the national interests of member states. There is a body which is a collaboration between the World Bank and the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) made a model of prevention to help increase a country's development of the prevention of theft of public assets called Stolen Asset Recovery (StAR). StAR has many advantages that the funding models for crime prevention can be adopted to combat terrorist crimes. The advantages include StAR Initiative is done in two ways NCB asset forfeiture and Criminal forfeiture that can be applied in the legal systems are different in each country so that the model is still appreciate the national interest and priority to the country's sovereignty. The second is the StAR Initiative has cooperated so that countries can take the assets of crime in the territory of other countries through specific agreements called Mutual Legal Assistance.

Key words: *financing of terrorism, stolen asset recovery*

Pokok Muatan

ALTERNATIF MODEL PENANGGULANGAN PENDANAAN KEJAHATAN TERORISME DENGAN STOLEN ASSET RECOVERY	179
A. PENDAHULUAN.....	180
B. PEMBAHASAN	185
C. SIMPULAN	194
DAFTAR PUSTAKA	194

A. PENDAHULUAN

Terorisme sudah dikenal sejak tahun 1996 dan berkembang dengan pesatnya di Eropa dan di negara-negara Timur Tengah dan Asia¹. Berbagai peristiwa pemboman dan korban massal sebagai akibat kegiatan terorisme sudah terjadi terutama di belahan utara daratan Asia dan dibelahan benua Afrika dan di beberapa negara Eropa Utara. Pasca perang dingin kegiatan terorisme beralih ke benua Asia dan ke beberapa negara ASEAN termasuk Indonesia².

Kejahatan terorisme ini tidak berdiri sendiri karena selalu ada hal yang terkait dengan kejahatan terorisme itu sendiri. hal yang terkait dengan terorisme tersebut antara lain masuknya penduduk lintas negara (migrasi) secara ilegal, perdagangan

narkotika dan obat bius, serta senjata-senjata konvensional dan strategis nuklir, kimia, dan biologi, yang dikenal sebagai senjata perusak dan pemusnah massal (*weapons of massive destruction*), menjadikan terorisme sebagai masalah internasional, yang berimplikasi pada terancamnya keamanan manusia (*human security*) secara luas³.

Berdasarkan kejadian yang terjadi sudah ada semacam ikatan kerjasama antara *Organized Crime* dan Organisasi radikal yang melakukan kegiatan terorisme untuk menghancurkan suatu pemerintah. *Organized Crime* disini berarti organisasi yang dilandasi oleh motif ekonomi seperti perdagangan narkoba dalam hal ini digunakan untuk pendanaan kejahatan terorisme, sedangkan organisasi radikal disini adalah organisasi yang dilandasi

¹ Kadish Standford ,Encyclopedia of Crime and Justice, Volume 4, hlm. 1529.

² Romli Atmasamita, Kapita Selekta Hukum Pidana Internasional, Utomo, Bandung, 2004, hlm. 77.

³ Richard O. Spertzel, Iraq's Faux Capitulation, The Asian Wall Street Journal, 2002, hlm. 7.

motif politik seperti penguasaan suatu negara. Perkembangan kerjasama tersebut menunjukkan bahwa semakin tipislah perbedaan latar belakang politik dan non politik dalam pencapaian tujuan, dan bahkan semakin tidak relevan membedakan antara kedua latar belakang tersebut terutama dalam konteks kebijakan dan langkah pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional dan kejahatan internasional pada umumnya dan kejahatan terorisme pada khususnya.

Berdasarkan latarbelakang tujuan tersebut maka tidaklah heran jika organisasi terorisme internasional memiliki karakteristik yang sangat terorganisasi, tangguh, ekstrim, eksklusif, tertutup, memiliki komitmen yang sangat tinggi, dan memiliki pasukan khusus serta didukung oleh keuangan dan dana yang sangat besar⁴. Tidak hanya kejahatan terorisme yang tersebar di hampir seluruh bagian dunia tetapi juga pendanaan kejahatan terorisme yang juga berasal dari hampir seluruh bagian dunia baik yang berasal dari kejahatan maupun bukan menjadi obyek yang penting dalam penanggulangan kejahatan terorisme internasional.

Pentingnya perang melawan pendanaan teroris telah tumbuh seiring dengan maraknya aksi-aksi terorisme di seluruh dunia. Meskipun tindakan-tindakan yang digunakan untuk mencegah pendanaan teroris banyak persamaannya dengan yang digunakan untuk pemberantasan pencucian uang, namun perlu diingat, bahwa pendanaan teroris dapat pula berasal dari sumber yang halal. Dengan demikian sumber pendanaan teroris dapat diperoleh secara halal maupun secara tidak halal, sedangkan sumber uang yang terkena pencucian senantiasa merupakan hasil tindak pidana. Pada intinya pendanaan teroris, adalah

penyediaan dukungan keuangan untuk terorisme baik bagi yang mendukung, merencanakan atau melakukan terorisme. Apa yang dimaksud dengan terorisme itu sendiri sampai saat ini belum berhasil disepakati. Karena kesulitan yang berkepanjangan/kegagalan untuk merumuskan definisi terorisme dalam berbagai konferensi diplomatik internasional, maka telah ditempuh cara untuk mengatur terlebih dahulu aspek-aspek tertentu dari terorisme dalam berbagai perjanjian internasional secara sektoral seperti masalah pendanaan terorisme ini.

Instrumen Internasional tentang terorisme terdiri dari 3 (tiga) konvensi dan 2 (dua) resolusi. Ketiga konvensi tersebut ialah Konvensi tentang Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme (*Convention for the Prevention and Suppression of Terrorism*) tahun 1977, Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pemboman oleh Teroris (*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing*) tahun 1988, dan Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pendanaan untuk Terorisme (*International Convention for The Suppression of the financing of Terrorism*) tahun 1999⁵.

Kedua resolusi tentang terorisme tersebut secara khusus ditujukan terhadap kegiatan taliban di Afghanistan yang menjadi sponsor terorisme. Kedua resolusi tersebut ialah Resolusi Dewan Keamanan PBB no 1333 (2000) tanggal 19 Desember 2000 tentang Pencegahan Suplai Senjata atau kapal terbang atau kelengkapan militer ke daerah Afghanistan dan secara khusus tekanan kepada seluruh negara untuk melaksanakan pembekuan tanpa ditunda-tunda seluruh aset dan dana Osama Bin Laden dan Perorangan atau badan hukum yang berhubungan dengannya. Resolusi kedua yaitu Resolusi Dewan Keamanan PBB no 1368 (2000) tanggal 12

⁴*Ibid.*, hlm. 72.

⁵ Romli Atmasamita, *Op.cit.*, al 15.

September 2001 tentang pernyataan Simpati PBB terhadap korban dari Tragedi 11 September 2001 dan kesiapan untuk melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk merespon Serangan Teroris tanggal 11 September 2001 sejalan dengan PBB⁶.

“*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999*” atau Konvensi Internasional mengenai Pemberantasan terhadap Pendanaan Terorisme (selanjutnya disebut Konvensi SFT) pada mulanya hanya diratifikasi oleh beberapa negara saja. Namun setelah peristiwa tanggal 11 September 2001, semua negara anggota PBB dihimbau untuk meratifikasi konvensi tersebut (sebagaimana tertuang dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1372 (2001))⁷.

Menurut Konvensi ini, pendanaan terorisme terjadi apabila seseorang dengan cara apapun, baik secara langsung maupun secara tidak langsung, secara tidak sah dan dengan sengaja, menyediakan atau mengumpulkan dana dengan tujuan agar dana tersebut digunakan atau dengan sadar mengetahui bahwa dana tersebut akan digunakan baik seluruhnya atau sebagian daripadanya, untuk menjalankan suatu tindakan teroris sebagaimana yang didefinisikan dalam Pasal 2 Konvensi⁸.

Dalam konvensi ini terdapat konsep tentang penanggulangan pendanaan kejahatan terorisme yang diadopsi dari konsep penanggulangan kejahatan pencucian uang yaitu *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF). Sebagaimana diketahui, bahwa dalam rangka memerangi pendanaan teroris, FATF juga telah mengeluarkan Rekomendasi-Rekomendasi Khusus untuk

Pendanaan Teroris (*The Financial Action Task Force Special Recommendations on Terrorist Financing*)⁹.

Rekomendasi tersebut merupakan standar internasional yang baru. Tujuannya adalah untuk menghalangi akses bagi para teroris dan pendukungnya untuk masuk ke sistem keuangan internasional. Rekomendasi Khusus FATF mengenai pendanaan terorisme tersebut merupakan reaksi langsung terhadap kejadian tanggal 11 September 2001.

Rekomendasi ini diluncurkan pada bulan Oktober 2001. Rekomendasi tersebut mencakup beberapa masalah tertentu secara sangat rinci dibandingkan dengan Konvensi SFT dan Resolusi 1373 (2001) dari Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa. Rekomendasi-rekomendasi tersebut telah menjadi standar yang disepakati secara universal.

Adapun substansi dari 9 Rekomendasi Khusus (*special recommendations*) FATF tersebut adalah sebagai berikut:¹⁰

1. Meminta semua negara untuk meratifikasi Konvensi SFT untuk melaksanakan Resolusi PBB yang terkait pendanaan teroris
2. Meminta semua negara untuk membidanakan pendanaan teroris, tindakan teroris dan organisasi teroris
3. Mengharuskan semua negara untuk mengadopsi dan melaksanakan tindakan-tindakan, termasuk tindakan yang memperbolehkan badan berwenang untuk mengambil alih dan menyita harta yang merupakan hasil dari, atau yang digunakan dalam, atau

⁹ Poltak Partogi Nainggolan, *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Tiga Putra Utama, Jakarta, 2002, hlm. 8.

¹⁰ Forum Dunia Hukum, 40 Rekomendasi dan 9 Rekomendasi Khusus FATF (anti-money laundering), <https://forumduniahukumblogku.wordpress.com/2012/08/12/40-rekomendasi-dan-9-rekomendasi-khusus-fatf-anti-money-laundering-dis/>, diakses 27 Maret 2015 pukul 17.00 WIB.

⁶ Bassiouni, *International Criminal Law*, Volume 1, New York, 1981.

⁷ Romli Atmasamita, *Op.cit.*, hlm. 23.

⁸ Article 2, *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999*.

bertujuan atau dialokasikan untuk penggunaan dalam pendanaan terorisme, tindakan teroris atau organisasi teroris

4. Mewajibkan semua lembaga keuangan untuk segera melaporkan transaksi-transaksi yang mencurigakan kepada badan berwenang
5. Menyatakan, bahwa setiap negara harus memberikan kepada negara lain bantuan sebesar mungkin sehubungan dengan penyelidikan dan cara kerja mengenai kriminal, pemberlakuan hukum perdata dan penyelidikan administratif sehubungan dengan pendanaan terorisme, tindakan teroris dan organisasi teroris.
6. Meminta semua negara untuk memastikan bahwa semua jasa transmisi uang dan nilai adalah berdasarkan standar internasional khusus FATF
7. Meminta semua negara untuk mengaplikasikan sebuah standar khusus mengenai pengiriman uang secara telegrafis/elektronis yang tidak secara langsung dicerminkan dalam teks Konvensi SFT dan resolusi Dewan Keamanan
8. Meminta semua negara untuk memusatkan perhatian pada risiko pelanggaran atau penyalahgunaan oleh organisasi para teroris dan pendana teroris terhadap badan atau lembaga yang secara sah didirikan berdasarkan hukum nasional.
9. Terkait dengan tindakan membawa *uang tunai atau nilai setaranya* melintasi perbatasan nasional. Berdasarkan Rekomendasi ini, semua negara ditentukan untuk memantau transportasi uang tunai atau instrumen jual-beli atas nama, baik oleh perorangan atau melalui pos atau angkutan

Dalam syarat-syarat yang telah diberikan oleh FATF kepada negara-negara terdapat beberapa kelemahan yaitu FATF mesyaratkan bahwa setiap negara wajib meratifikasi konvensi dan menerapkan segala kebijakan dalam konvensi tersebut yang berarti bahwa setiap negara harus mensahkan aturan tersebut ke dalam peraturan nasional suatu negara dan itu membutuhkan waktu yang tidak sebentar sedangkan pendanaan terorisme terus berlangsung. Selain itu belum tentu kebijakan yang disyaratkan oleh FATF sesuai dengan kondisi nasional suatu negara dalam menghadapi kasus pendanaan terorisme.

Kelemahan yang kedua adalah FATF memfokuskan kebijakannya terhadap pelanggaran yang dilakukan pelaku pendanaan terorisme dan mereka dapat dihukum menurut kebijakan konvensi yang sudah disahkan dalam hukum nasional negara. Masalah yang lebih penting dalam pendanaan terorisme sekarang ini adalah dana-dana yang digunakan dalam kejahatan terorisme internasional tersebar dalam wilayah negara sehingga perlu konsep yang dapat membekukan atau mengambil aset-aset tersebut.

Kelemahan ketiga adalah FATF hanya memberikan pencegahan dan perlindungan terhadap aset-aset yang berada dalam suatu negara. Hal ini terbukti dalam rekomendasi konsep tersebut mendelegasikan negara untuk membuat lembaga pengawas khusus untuk melakukan pengawasan dana-dana yang mencurigakan yang masuk dalam negara. Pembekuan dan pengambilan aset ini juga terkendala dengan konsep kedaulatan negara dan adanya beberapa bank yang mempunyai kebijakan yang tidak memperbolehkan negara atau organisasi lain yang boleh untuk memeriksa dana yang disimpan di dalamnya meskipun dana tersebut dianggap mencurigakan.

Dari kelemahan-kelemahan tersebut perlu adanya pembaharuan pengaturan tentang penanggulangan pendanaan kejahatan khususnya dalam pembekuan aset-aset yang terkait dengan pendanaan kejahatan terorisme baik yang berada dalam suatu negara ataupun negara lain karena dana-dana tersebut tersebar di beberapa negara.

Selain itu perlunya alternatif penanggulangan pendanaan kejahatan terorisme secara khusus terutama yang berkaitan dengan pengambilan aset di suatu negara karena berkaitan dengan kedaulatan negara yang mutlak yang diatur dalam konvensi dan dapat dilakukan oleh negara atau organisasi khusus.

Pendanaan kejahatan terorisme merupakan salah satu bentuk dari tindak pidana ekonomi dan juga kejahatan terorganisir (*organized crime*) yang menghasilkan harta kekayaan dalam jumlah yang sangat besar guna membiayai kejahatan terorisme. Kejahatan ini tidak hanya dilakukan dalam suatu wilayah negara tapi sudah jauh melintasinya.

Kejahatan ini selain menghasilkan uang dalam jumlah besar juga melibatkan dana yang banyak untuk membiayai peralatan, sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaannya. Dengan kompleksitas seperti ini maka penanganan kejahatan ini semakin sulit untuk ditangani oleh penegak hukum¹¹.

Dalam membantu penanggulangan kejahatan ekonomi dan pengurangan pencurian terhadap aset negara, *World Bank* berkerjasama dengan *United Nation Office on Drugs and Crime* (UNODC) mengeluarkan konsep *the Stolen Asset Recovery* (StAR) untuk menanggulangi pengembalian aset yang didapat dari

kejahatan atau dana yang digunakan untuk kejahatan¹².

Konsep ini dibuat oleh *World Bank* untuk dapat merampas aset-aset yang telah dicuri dari negara melalui berbagai kejahatan seperti korupsi dan pencucian uang, selain itu dapat juga digunakan dalam pengambilan aset yang dihasilkan dari kejahatan seperti penyebaran narkoba di negara-negara.

Konsep ini digunakan oleh negara-negara yang terikat dengan ketentuan *United Nations Convention against Corruption* yang menerangkan tentang mekanisme untuk menanggulangi korupsi dengan membekukan aset –aset yang terkait¹³. Konsep ini memudahkan negara-negara yang sudah mensahkan aturannya untuk dapat membekukan atau mengambil aset kejahatan ekonomi lintas negara.

Konsep ini juga memberikan jalan kepada negara-negara untuk dapat melakukan penyelidikan terhadap dana-dana yang diindikasikan dihasilkan dari atau untuk kejahatan yang disimpan di negara lain atau bank yang mempunyai aturan yang tidak memperbolehkan suatu negara atau instansi negara lain memeriksanya.

Apabila dikaitkan dengan kelemahan penanggulangan pendanaan terhadap kejahatan terorisme yang masih difokuskan terhadap penghukuman terhadap pelaku pendanaan terorisme dan kendala tentang pembekuan aset-aset kejahatan, maka konsep *stolen asset recovery* dapat diadopsi dalam menanggulangi setiap kasus pendanaan kejahatan terorisme serta memberikan peluang negara dan organisasi

¹² Theodore S. Greenberg „Stolen Asset Recovery, A good Practice Guide for Non – Conviction Based Asset Forfeiture, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank; Washington DC, 2009 , hlm. 10.

¹³ The text of UNCAC, Along With A List Countries That Have Signed Or Ratified It, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>., diakses 25 Maret 2015 pukul 20.30 am.

¹¹ Pusat pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK), Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Perampasan aset tindak pidana, 2012 , hlm. 1.

internasional untuk memberantas kejahatan terorisme internasional.

B. PEMBAHASAN

Terorisme telah menjadi keprihatinan bagi banyak negara dan tentunya masyarakat internasional. Terorisme terus menjadi ancaman serius bukan hanya terhadap perdamaian dan keamanan internasional, namun juga berdampak kepada perkembangan sosial dan ekonomi negara-negara di berbagai kawasan. Selain itu, tindakan terorisme dipandang sebagai kejahatan kriminal luar biasa dan pelanggaran berat terhadap HAM dan kebebasan mendasar manusia, serta dapat menimpa siapa saja tanpa memandang usia, jenis kelamin, ras dan agama.

Ruang lingkup penanggulangan kejahatan terorisme khususnya terorisme internasional tidak hanya berkaitan dengan dampak fisik yang dihasilkan seperti kerusakan dan korban yang jatuh akibat kejahatan tersebut, akan tetapi juga berkaitan dengan terlaksananya kejahatan tersebut seperti pendanaan kegiatan terorisme.

Pendanaan terorisme ini menjadi penting untuk juga ditanggulangi karena merupakan syarat yang paling utama terlaksananya kegiatan terorisme. Selain itu sumber dana kegiatan terorisme ini berasal dari berbagai kegiatan baik berasal dari kegiatan yang baik atau berasal dari kejahatan yang lain. Selain itu dana yang digunakan dalam kejahatan terorisme tersebar di berbagai wilayah negara di dunia. dengan tersebarnya dana-dana tersebut maka untuk menanggulangnya butuh kerjasama antar negara atau sistem yang secara khusus mengatur tentang hal tersebut.

Dalam penanggulangan pendanaan terorisme terdapat sistem khusus yang digunakan oleh negara yaitu *Financial Action Task Force* (FATF). *Financial Action Task Force* (FATF) merupakan

organisasi internasional yang berdiri dengan tujuan untuk menerapkan standar internasional dan promosi langkah-langkah efektif dalam mengatasi kejahatan keuangan. FATF merupakan badan antar pemerintah yang berfungsi sebagai pembuat kebijakan, dan produk yang telah dihasilkan ialah 40 rekomendasi terkait *anti money laundering* dan 9 rekomendasi khusus terkait *countering financing terrorism*.

Terkait dengan tindakan membawa *uang tunai atau nilai setaranya* melintasi perbatasan nasional. Berdasarkan Rekomendasi ini, semua negara ditentukan untuk memantau transportasi uang tunai atau instrumen jual-beli atas nama, baik oleh perorangan atau melalui pos atau angkutan Negara pihak dalam FATF dalam menerapkan rekomendasi tersebut banyak menemui kendala berkaitan dengan kepentingan nasional negaranya.

Ketentuan yang tercantum dalam rekomendasi FATF harus diratifikasi oleh seluruh anggotanya. Konsekuensi diratifikasinya pedoman tersebut adalah negara harus menerapkan semua aturan tersebut disesuaikan dengan segala aturan nasional yang berkaitan dengan aturan tersebut. Banyak kendala yang timbul karena adanya penerapan aturan-aturan FATF di suatu negara.

Kendala yang pertama adalah FATF sebagai organisasi pengawas yang menentukan negara anggotanya yang mana yang harus menerapkan ketentuan yang terdapat dalam rekomendasi yang diberikan oleh FATF. Ketentuan tersebut berarti negara harus menunggu perintah dari FATF untuk dapat melaksanakan ketentuan yang mana yang harus diterapkan dalam penanggulangan kejahatan terorisme. Selain itu negara anggota tidak dapat menjalankan kedaulatannya secara penuh dalam penanggulangan kejahatan terorisme.

Selain hal tersebut FATF juga yang menentukan negara mana dari negara anggotanya yang dianggap tidak serius dalam menjalankan rekomendasinya. Hal ini berarti negara tidak secara bebas untuk mengambil cara terbaik yang sesuai dengan rekomendasi yang sudah disepakati oleh negara ketika menjadi anggota FATF. Salah satu contoh dari hal ini adalah ditetapkannya Indonesia bersama dengan delapan negara lain, yakni Algeria, Ekuador, Ethiopia, Myanmar, Pakistan, Syria, Turki, dan Yaman sebagai negara yang tidak mematuhi rekomendasi penanganan dan pemberantasan pendanaan terorisme dalam sidang FATF pada tanggal 14 Februari 2014 tahun lalu.

Kendala yang kedua dalam rekomendasinya FATF mensyaratkan adanya pembekuan aset seketika (*freezing without delay*) terhadap pihak yang diduga sebagai pelaku kejahatan. Ketentuan ini banyak kendala dalam penerapannya di beberapa negara anggota FATF. Salah satu negara yang mendapat kendala dalam penerapan ketentuan pembekuan aset seketika adalah Indonesia.

Indonesia mempunyai aturan tentang asas praduga tidak bersalah yang artinya negara tidak bisa melakukan tindakan hukum kepada seseorang yang masih diduga sebagai pelaku kejahatan, sedangkan ketentuan FATF menyebutkan bahwa negara anggota harus melakukan pembekuan aset seketika yang merupakan salah satu bentuk tindakan hukum terhadap negara yang baru diduga sebagai pelaku kejahatan dan menyebabkan Indonesia menjadi negara yang dianggap oleh FATF sebagai negara anggota yang tidak dapat menjalankan rekomendasi dengan baik.

Ketentuan pembekuan aset tersebut memang sangat susah diterapkan negara kepada seseorang sebelum ada keputusan dari badan pengadilan negara yang sah yang menyatakan bahwa seseorang

tersebut adalah pelaku kejahatan terorisme.

Ketentuan pembekuan aset juga mendapat kendala karena tersebarnya dana untuk kejahatan terorisme yang dimungkinkan disimpan di berbagai wilayah negara. Dalam ketentuan FATF belum dirumuskan tentang cara pembekuan aset yang berada dalam wilayah negara lain. Sehingga dibutuhkan suatu rumusan aturan hukum yang secara internasional dapat menanggulangi pendanaan kejahatan atau melakukan pembekuan aset untuk kejahatan tersebut di wilayah negara lain.

Dari banyaknya kendala dalam penerapan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh FATF oleh karena itu diperlukan alternatif model lain yang untuk menanggulangi pendanaan kejahatan terorisme terutama terhadap aset-aset untuk kejahatan terorisme yang berada di negara lain. Selain itu pendanaan terorisme dapat berasal dari usaha-usaha yang atau berasal dari kejahatan lain seperti pencucian uang atau korupsi, oleh karena itu perlu model penanggulangan yang lebih efektif yang dapat diterapkan dalam penanggulangan pendanaan terorisme.

Terdapat badan yang merupakan kerjasama antara *World Bank* dengan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) membuat suatu model penanggulangan untuk membantu peningkatan pembangunan suatu negara dari pencegahan pencurian dari aset-aset publik yang disebut *Stolen Asset Recovery* (StAR) pada september 2007.¹⁴

Model ini bertujuan untuk meningkatkan kerjasama antara negara-negara maju dengan negara berkembang dan juga masyarakat internasional untuk memastikan bahwa aset-aset negara yang diambil atau berasal dari kejahatan dapat

¹⁴ Theodore S.Greenberg, *Stolen Asset Recovery a good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, World Bank, Washington, 2009, hlm.10.

dikembalikan kepada pemilik yang sebenarnya. Rencana dibuatnya model penanggulangan ini ditujukan kepada negara-negara untuk menghadapi kejahatan korupsi, pencucian uang dan perdagangan narkoba.

StAR *Initiative* mendorong negara-negara untuk meratifikasi UNCAC (United Nations Convention against Corruption) dan menerapkannya untuk membantu kebijakan nasional. StAR *Initiative* fokus pada pengembalian aset internasional, menurunkan hambatan negara dalam memulihkan aset yang diambil untuk kejahatan, membantu secara teknis dan memfasilitasi negara korban kejahatan tersebut dan yang paling utama untuk mengurangi pendanaan kejahatan dari hasil kejahatan seperti korupsi.¹⁵

StAR *Initiative* akan membantu negara dengan tindakan-tindakan sebagai berikut:¹⁶

1. *generate and disseminate knowledge on assets recovery and advocate for the implementation of measure that reduce barriers to asset recovery*
2. *support national efforts to build institutional capacity for assets recovery, such as effective forfeiture regimes or the capacity to respond to and file international mutual legal assistance request; and*
3. *monitor the recovered funds if requested by national authorities*

Keuntungan dari cara atau model pengembalian aset dengan StAR *Initiative* ini sangat besar karena dapat diasumsikan bahwa dana-dana yang dikembalikan ke negara dari hasil kejahatan dapat membantu program-program sosial lain yang dibutuhkan untuk pembangunan negara. Diluar manfaat tersebut, StAR *Initiative* program sangat efektif dalam membantu

negara untuk mengurangi hambatan dan memulihkan aset-aset yang telah diambil untuk kejahatan untuk membantu pembangunan negara dan juga dapat mengurangi pendanaan kejahatan yang berasal dari kejahatan.

Terdapat dua cara atau model dari StAR *Initiative* yaitu pengembalian aset yang dapat diterapkan oleh negara dalam penanggulangan pendanaan kejahatan yaitu *Non Conviction Based Forfeiture* dan *Criminal Forfeiture*.

Tabel 1. Perbedaan *Non Conviction Based Forfeiture* dan *Criminal Forfeiture*¹⁷

<i>Criminal Forfeiture</i>	<i>Differences</i>	<i>NCB Assets Forfeiture</i>
<i>Against the persons (in personam) part of the criminal charge against person</i>	<i>Action</i>	<i>Against the ting (in rem) judicial action field by government against the ting</i>
<i>Imposed as part of sentences in criminal case</i>	<i>When does it take place?</i>	<i>Filed before during, or after conviction or even if there is no criminal charge against a person</i>
<i>Criminal conviction required. Must establish criminal activity "beyond a reasonable doubt" or "intimate conviction"</i>	<i>Proving unlawful conduct</i>	<i>Criminal conviction not required. Must establish the unlawful conduct on a balance of probabilities standard of proof (standard may vary)</i>
<i>Object based or</i>	<i>Link between value proceeds and</i>	<i>Object based</i>

¹⁵*Ibid.*, hlm. 11.

¹⁶StAR *Initiative* Report 2007, <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf> hlm.11, diakses 25 September 2015 pukul 20.30.

¹⁷Theodore S. Greenberg; *Op.cit.*, hlm. 14.

<i>based</i>	<i>unlawful conduct</i>		
<i>Forfeit defendant's interest in property</i>	<i>Forfeiture</i>	<i>Forfeit thing subject innocent owners</i>	<i>the itself, to</i>
<i>Varies (criminal or civil)</i>	<i>Jurisdiction</i>	<i>Varies (criminal or civil)</i>	

Sumber: diolah dari buku *Stolen Asset Recovery, A good Practice Guide for Non – Conviction Based Asset Forfeiture, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank* oleh Theodore S. Grenberg

Dilihat dari tabel diatas dapat disimpulkan NCB *Asset Forfeiture* dapat diartikan sebagai penanggulangan pendanaan kejahatan oleh negara terhadap aset itu sendiri sedangkan *Criminal Forfeiture* adalah penanggulangan pendanaan kejahatan oleh negara terhadap pelaku kejahatan pendanaan tersebut.

Ketentuan–ketentuan yang ditawarkan oleh *StAR Initiative* lebih bersifat fleksibel karena dapat diterapkan dalam sistem-sistem hukum yang dianut oleh negara-negara di dunia. baik NCB *Asset Forfeiture* ataupun *Criminal Forfeiture* dapat diterapkan dalam sistem *Civil Law* maupun *Common Law* sistem. Hal ini bisa dilihat di article 54 (1) (c) UNCAC¹⁸:

Each State Party, in order to provide mutual legal assistance pursuant to article 55 of this Convention with respect to property acquired through or involved in the commission of an offence established in accordance with this Convention, shall, in accordance with its domestic law: (c) Consider taking such measures as may be necessary to allow confiscation of such property without

a criminal conviction in cases in which the offender cannot be prosecuted by reason of death, flight or absence or in other appropriate cases.

Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa NCB *Forfeiture* tidak berfokus pada satu hukum saja atau pada hambatan ketika adanya perbendaan antara pelaksanaan suatu sistem. Oleh karena itu *Consider taking such measures as may be necessary to allow confiscation StAR Initiative* bentukan UNCAC dapat memberikan kebebasan negara untuk menjalankan kebijakan dari *StAR Initiative* disesuaikan dengan sistem hukum dan kepentingan nasional negaranya.

Terdapat persamaan dan perbedaan terhadap penerapan NCB *Forfeiture* di negara yang menggunakan sistem *civil law* dan negara yang menggunakan sistem *common law*. Persamaan dan perbedaan tersebut dapat disimpulkan dalam tabel berikut:

Tabel 2. Persamaan dan perbedaan penggunaan NCB *Forfeiture* di Civil Law System dan Common Law System¹⁹

Civil Law	Common Law	
Similarities		
Action against the property (in rem)		
Conviction not required		
Requires proof of unlawful conduct		
Differences		
Beyond a reasonable doubt or intimately convicted	Standard of proof required for forfeiture	balance of probabilities or preponderance of the evidence
Criminal	Court of Jurisdiction	Civil
Limited	Prosecutorial Direction	Broad

Sumber: diolah dari buku *Stolen Asset*

¹⁸ Article 54 (1)(c) UNCAC.

¹⁹ Theodore S. Greenberg, *Op.cit.*, hlm. 17.

Recovery, A good Practice Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bankoleh Theodore S. Grenberg

Dalam tabel tersebut terlihat perbedaan penerapan NCB *forfeiture* hal ini karena disesuaikan dengan sistem hukum dan kepentingan nasional suatu negara. Artinya segala kebijakan yang diberikan oleh UNCAC melalui StAR *Initiative* meskipun harus di ratifikasi oleh negara anggota tetap harus disesuaikan dengan kepentingan negara.

Apabila dibandingkan dengan penerapan FATF dalam penanggulangan pendanaan kejahatan terorisme yang sering berbenturan dengan kepentingan atau aturan nasional suatu negara, seperti adanya aturan adanya pembekuan aset terhadap seseorang yang masih diduga sebagai pelaku kejahatan. Dengan aturan FATF itu banyak negara yang menerapkan ketentuan tentang praduga tak bersalah dalam aturan nasionalnya sering tidak dapat melakukan aturan FATF, hal ini berakibat negara anggota FATF dianggap tidak melakukan pelanggaran oleh FATF.

Aturan –aturan yang ditetapkan oleh FATF secara tidak langsung sangat mempengaruhi kebijakan-kebijakan negara sehingga negara tidak dapat menerapkan kedaulatannya dan yurisdiksinya secara utuh dalam penanggulangan kasus pendanaan terorisme. Yurisdiksi menunjuk pada pengertian aspek partikular dari kompetensi hukum dari suatu negara yang sering disebut kedaulatan²⁰.

Yurisdiksi menunjuk pada aspek kedaulatan dari negara dalam kaitannya dengan kompetensi yudikatif, legislatif dan administrative.²¹ Oleh karena persoalan yurisdiksi sangat terkait dengan persoalan

internal dari negara-negara, maka bisa dikatakan apabila yurisdiksi pada umumnya bersifat teritorial. Konsep yurisdiksi secara domestik terkait erat ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 (7) Piagam PBB yang berbunyi:²²

Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measure under Chapter VII.

Dari ketentuan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa suatu negara berhak menerapkan hukumnya dalam kejadian-kejadian yang berkaitan dengan wilayah atau kepentingan nasional negara tersebut. Hal ini berarti negara mempunyai kewenangan tertinggi di dalam wilayah kekuasaannya. Apabila dikaitkan dengan penggunaan ketentuan internasional yang sudah disepakatinya melalui perjanjian internasional tetap harus disesuaikan dengan kepentingan negaranya tanpa ada campur tangan dari pihak lain baik itu negara maupun organisasi internasional lain.

Dari beberapa pertimbangan tersebut bahwa dalam penanggulangan pendanaan terhadap kejahatan terorisme dapat diberlakukan ketentuan NCB *asset forfeiture* yang diberikan oleh StAR *initiative* oleh UNCAC yang sebenarnya ditujukan untuk kejahatan korupsi akan tetapi konsep ini masih sesuai bila diterapkan terhadap pendanaan kejahatan terorisme.

Kendala kedua yang dihadapi negara dalam penerapan FATF adalah pengembalian aset yang berasal dari

²⁰ Jawahir Thontowo, Hukum Internasional Kontemporer, Refika Adhitama, Bandung, 2006, hlm. 153.

²¹ Ian Brownlie, Principles of public International Law, Oxford, Clarendon Press, 1990, hlm. 298.

²² Article 2 (7) United Nation Charter.

kejahatan untuk pendanaan kejahatan yang berada di wilayah negara lain. Hal ini masih menjadi kendala bagi negara-negara karena berkaitan dengan prinsip kedaulatan negara dan penghormatan negara.

Kedaulatan adalah hak eksklusif untuk menguasai suatu wilayah pemerintahan, masyarakat, atau diri sendiri.²³ Konsep kedaulatan dalam hukum internasional berkaitan dengan pemerintahan yang memiliki kendali penuh urusan dalam negerinya dalam suatu wilayah atau batas teritorial dan dalam konteks tertentu, terkait dengan berbagai organisasi atau lembaga yang memiliki yurisdiksi hukum sendiri.

Kedaulatan negara dilihat dari jangkauan pelaksanaannya, dibagi menjadi dua jenis kedaulatan yaitu internal dan eksternal. Pengertian kedaulatan secara internal adalah kekuasaan tertinggi dari suatu negara di wilayahnya²⁴. Pengertian kedaulatan atas wilayah ini adalah kewenangannya sebatas dalam wilayah-wilayah yang telah menjadi bagian dari kekuasaannya. Kedaulatan internal sering disebut sebagai istilah supremasi negara atau kedaulatan dalam²⁵. Artinya dalam tatanan demokrasi kontemporer, supremasi negara itu berada pada struktur hirarkis yang digunakan untuk menyelenggarakan otoritas Negara.²⁶

Kedaulatan secara eksternal adalah kemampuan negara untuk melakukan hubungan internasional.²⁷ Dalam konteks ini setiap negara memiliki posisi yang sederajat dalam kaitannya dengan hubungan internasional²⁸. Kedaulatan eksternal sering disebut dengan

independensi negara yang dicirikan oleh adanya kedudukan yang sama dalam interaksi internasional.

Pengertian kedaulatan secara eksternal tersebut, memiliki beberapa implikasi. *Pertama*, setiap negara memiliki kedaulatan yang sama secara politik²⁹. Namun dalam konteks praktisnya hal ini cukup meragukan, karena kemampuan ekonomi dari setiap negara sangat beragam. *Kedua*, setiap negara tidak bisa melakukan campur tangan dalam persoalan negara lain. *Ketiga*, setiap negara masing-masing diasumsikan memiliki kompetensi.³⁰ *Keempat* setiap negara memiliki yurisdiksi atas wilayahnya secara eksklusif. *Kelima*, setiap negara hanya dibebani kewajiban dalam hal negara tersebut memberika persetujuannya. *Keenam*, setiap negara memiliki kewenangan penuh untuk memutuskan berperang.³¹ *Ketujuh*, hukum internasional positif hanya dapat mengikat suatu negara apabila negara tersebut telah secara eksplisit dan sukarela untuk terikat³². Untuk dapat menjamin keberadaan kedaulatan eksternalnya tersebut, suatu negara harus memiliki.³³

1. sebuah yurisdiksi atas wilayahnya dan warga negaranya yang mendiaminya;
2. sebuah prinsip *non intervention*, yaitu kewajiban bagi negara lain untuk tidak campur tangan atas persoalan yang terjadi di wilayah tersebut
3. pengakuan dari negara-negara lain yang sederajat, karena dengan pengakuan berarti negara tersebut berhasil meyakinkan negara lain, bahwa kedaulatan

²³ Dedi Supriyadi, Hukum Internasional (dari konsepsi sampai aplikasi), Pustaka Setia, Bandung, 2013, hlm. 123.

²⁴ Saru Arifin, Hukum Perbatasan darat Antarnegara, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 32.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Jawahir, *Op.cit.*, hlm. 37.

²⁷ Saru Arifin, *Op.cit.*, hlm. 32.

²⁸ Kurt Mills, Human Rights in the Emerging Global Order; A new Sovereignty; Mc Millan, London, 1998, hlm. 11.

²⁹ Saru Arifin, *Op.cit.*, hlm. 33.

³⁰ Antonio Cassese, International Criminal Law, Oxford University Press, New York, 2003, Bab 19 hlm. 348.

³¹ Saru Arifin, *Log.cit.*

³² Kurt Mills, *Op.cit.*, hlm. 13.

³³ Mirza Satria Buana, Hukum Internasional; Teori dan Praktik, FH Unlam, Banjarmasin, 2007, hlm. 27.

yang dimilikinya merupakan sesuatu yang sah, walaupun dalam konteks hukum internasional kontemporer, pengakuan bukanlah syarat mutlak dari suatu negara sebagai subyek hukum internasional.

Dalam syarat keberadaan kedaulatan dalam suatu negara tersebut dapat diartikan bahwa terdapat yurisdiksi yang dimiliki oleh negara dalam menerapkan kedaulatannya. Yurisdiksi atau wewenang suatu negara untuk menerapkan hukumnya meliputi :

1. Hak, kekuasaan dan kewenangan untuk mengatur
2. Hak, kekuasaan dan kewenangan atas obyek yang diatur
3. Hak, kekuasaan dan kewenangan berdasarkan ruang dan tempat dari obyek masalah

Dari salah satu bentuk yurisdiksi yang diberikan kepada negara yang berdaulat oleh hukum internasional adalah kewenangan negara berdasarkan obyek yang diatur yang berkaitan juga dengan dimana obyek itu berada (yurisdiksi ruang dan tempat). Yurisdiksi berdasarkan obyek yang diatur itu meliputi yurisdiksi personal, yurisdiksi kebendaan, yurisdiksi kriminal, yurisdiksi civil dan yurisdiksi eksklusif.

Ketentuan tentang yurisdiksi negara berdasarkan tempat apabila dikaitkan dengan penanggulangan pendanaan kejahatan terorisme adalah berkaitan dengan yurisdiksi berdasarkan yurisdiksi kebendaan. Yurisdiksi kebendaan adalah penentuan hukum negara yang berhak mengatur atas benda yang berada dalam suatu wilayah negara³⁴. Dalam penentuan hukum mana yang berhak mengatur terhadap keberadaan benda dalam suatu negara sering menimbulkan kendala karena negara-negara yang berkaitan mengklaim

mempunyai kewenangan terhadap negara tersebut.

Di satu sisi pendanaan untuk kejahatan terorisme kemungkinan besar berada di luar wilayah negara tempat terorisme terjadi, sehingga negara yang dirugikan atas pendanaan tersebut kesulitan untuk mengembalikan dana yang digunakan guna kepentingan penyelidikan atau untuk mengembalikan aset negara karena terbentur dengan kedaulatan dan yurisdiksi negara lain yang memang benda atau dana tersebut berada di wilayah negara lain dan negara tersebut menyatakan bahwa benda tersebut berada dalam yurisdiksinya.

FATF sebagai aturan untuk menanggulangi pendanaan kejahatan terorisme belum memiliki aturan tentang pengembalian aset dari satu wilayah negara ke negara yang dirugikan oleh pendanaan terorisme. Hal ini menjadi penting untuk negara tempat terjadinya terorisme karena sekarang ini pelaku pendanaan telah menempatkan dananya di luar wilayah negara agar tidak dapat diambil kembali oleh negara tempat terjadinya terorisme.

Untuk mengatasi hal tersebut terdapat aturan yang ditetapkan *StAR Initiative* untuk penanggulangan kejahatan korupsi yang dapat diadopsi karena ada persamaan konsep penanggulangan. Dalam *StAR Initiative* melalui *NCB Asset Forfeiture* untuk pengembalian aset di wilayah negara lain ada pengaturan kerjasama yang disebut *Mutual Legal Assistance*.

Menurut Siswanto Sunarso, *Mutual Legal Assistance*, yakni suatu perjanjian yang bertumpu pada permintaan bantuan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di depan sidang pengadilan, dan lain-lain, dari Negara Diminta dengan Negara

³⁴ Dedi Supriyadi, *Op.cit.*, hlm. 156.

Peminta³⁵.

Mutual Legal Assistance (MLA) atau perjanjian saling bantuan hukum adalah perjanjian antara dua negara asing untuk tujuan informasi dan bertukar informasi dalam upaya menegakkan hukum pidana³⁶.

Bantuan ini dapat berlangsung berupa memeriksa dan mengidentifikasi orang, tempat dan sesuatu, transfer kustodi, dan memberikan bantuan dengan *immobilization* dari alat-alat kegiatan kriminal. Bantuan mungkin ditolak oleh salah satu negara (sesuai dengan perjanjian rincian) untuk politik atau alasan keamanan, atau jika pelanggaran pidana dalam pertanyaan tidak dihukum sama di kedua negara. Beberapa perjanjian dapat mendorong bantuan dengan bantuan hukum bagi warga negara di negara-negara lain³⁷.

Pelaksanaan permintaan untuk pencarian barang bukti dan penyitaan, pencarian, pembekuan, dan penyitaan aset hasil kejahatan, mengusahakan persetujuan orang yang bersedia memberikan kesaksian atau membantu penyidikan di negara peminta bantuan MLA³⁸.

Mutual Legal Assistance dalam penerapan *NCB Asset Forfeiture* dilakukan dan diatur dalam *Federal Act on International Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* (IMAC)³⁹. MLA merupakan permintaan bantuan dalam masalah pidana berkenaan dengan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan negara diminta. MLA ini pula menjadi suatu instrumen hukum yang sangat

berguna dikarenakan banyaknya aset curian tersebut yang berada di luar negeri yang seringkali mempunyai sistem hukum atau politik yang sangat berbeda antara negara tempat terjadinya kejahatan terorisme dengan negara tempat dana itu berada.

Penerapan MLA ini dilakukan dengan adanya perjanjian khusus antar negara pihak dalam *StAR Initiative*. Terdapat beberapa negara yang sudah mempunyai perjanjian mengenai MLA ini salah satunya adalah negara yang dianggap paling aman untuk menyimpan dana yaitu Switzerland yang akhir-akhir ini banyak dana dari hasil kejahatan yang disimpan di bank negara tersebut. Terdapat ketentuan-ketentuan khusus yang diterapkan oleh negara Switzerland dalam aturan MLA nya yang dapat diadopsi oleh negara-negara yaitu negara dapat mengambil aset di negara tersebut kecuali⁴⁰ :

1. *The victims reside in Switzerland and assets have to be returned to the victims*
2. *An authority assets rights over the assets*
3. *A person not involved in the offense and whose claims are not guaranteed by the requesting state convincingly shows that he or she has acquired rights over the assets in good faith in Swiss or, if he or she reside in Swiss, in a foreign country, or*
4. *The object or assets are necessary for pending criminal proceeding in Swiss land or likely, because of their nature, to be subject to forfeiture in Swiss land.*

³⁵ Siswanto Sunarso, Ekstradisi dan Bantuan Timbal balik dalam Masalah Pidana: Instrumen Penegakan Hukum Pidana Internasional, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hlm. 133.

³⁶ S. Rahmi, "Perbandingan Ekstradisi dan MLA", <http://mekar-sinurat.blogspot.com>, diakses 17 Oktober 2015 pukul 21.00 WIB.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Theodore. S. Greenberg, *Op.cit.*, hlm. 113.

⁴⁰ *Ibid.*

Ketentuan ini juga berkaitan dengan aturan IMAC pasal 74a para 5 yang berbunyi ⁴¹:

If someone claims to have rights over the assets under para 4, the handing over to the requesting jurisdiction is suspended until the legal situation is clear. The objects or assets claimed may be handed over to the person entitled if:

1. *The requesting state agrees to it*
2. *In case para. 4 (b) the authority give its consent ; or*
3. *The claim has been recognize by a swiss court*

Dari ketentuan-ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa *Mutual Legal Assistance* dapat dilakukan berdasarkan perjanjian khusus antar pihak *StAR Initiative* diluar perjanjian pokok yang telah disepakati bersama ketika menjadi anggota UNCAC. Perjanjian khusus ini dilakukan oleh negara-negara persoalan kedaulatan dan yurisdiksi negara dalam menanggulangi pendanaan kejahatan di suatu negara yang melibatkan negara lain.

Berkaitan dengan kendala yang dihadapi FATF dan negara yang sedang berjuang menghadapi kejahatan pendanaan terorisme maka ketentuan *Mutual Legal Assistance* dapat diadopsi oleh negara sebagai salah satu bentuk pengurangan dan pencegahan pendanaan terhadap kejahatan terorisme, meskipun tetap ada perjanjian khusus yang harus dibuat oleh negara yang dirugikan dengan adanya kejahatan tersebut dengan negara tempat beradanya dana untuk kejahtan terorisme.

Strategi yang pertama adalah perlu dimasukkannya ketentuan terorisme dalam ketentuan UNODC (*United Nation on Drugs and Crime*) sebagai pencetus adanya ketentuan *StAR Initiative*. Hal ini harus dilakukan karena dalam UNODC

belum tercantum terorisme sebagai kejahatan yang tercantum dalam yurisdiksinya.

Kejahatan–kejahatan yang menjadi yurisdiksi UNODC adalah kejahatan-kejahatan yang baik pelaksanaannya dan akibat dari kejahatan tersebut melintasi batas negara. Kejahatan–kejahatan tersebut meliputi korupsi, pencucian uang dan perdagangan narkoba. Dalam ruang lingkup yurisdiksi dari UNODC tersebut belum terdapat terorisme dalam kewenangan hukum organisasi tersebut untuk menerapkan aturannya, padahal karakteristik dari terorisme baik yang bersifat nasional mau internasional dapat disamakan dengan kejahatan lintas batas negara (*transnational crime*).

Terorisme memiliki karakteristik yang spesifik yang tidak ada pada kejahatan-kejahatan konvensional yaitu dilaksanakan secara sistematis dan meluas serta terorganisasi secara tertib. Terorisme sendiri dalam pelaksanaannya menggunakan senjata perusak dan pemusnah massal (*weapons of massive destruction*) menjadikan terorisme sebagai masalah transnasional yang berimplikasi pada terancamnya keamanan manusia secara luas. Dilihat dari karakteristik diatas maka seharusnya terorisme dapat dikategorikan sebagai internasional armed conflict karena dalam kenyataannya terorisme tersebut menyerang kepentingan internasional secara terorganisasi dan menggunakan senjata.

Strategi yang kedua adalah diperkuatnya kerjasama internasional antar negara untuk menanggulangi pendanaan terhadap kejahatan terorisme. Kerjasama antar negara ini menimbulkan banyak konsekuensi yang harus dihadapi oleh negara-negara yaitu adanya persamaan pandangan tentang pentingnya kerjasama untuk penanggulangan kejahatan tersebut. Selain itu juga diperlukan persamaan

⁴¹Article 74a para 5.

pandangan tentang pengertian terorisme dan karakteristiknya sehingga kerjasama yang diwujudkan dalam *Mutual Legal Assistance* yang diterapkan dalam *StAR Initiative* dapat berjalan dengan efektif.

C. SIMPULAN

Adapun kesimpulan dalam penelitian ini adalah:

1. Terdapat banyak kendala dalam penerapan FATF dalam penanggulangan pendanaan terorisme. Kendala yang pertama adalah FATF sebagai organisasi pengawas yang menentukan negara anggotanya yang mana yang harus menerapkan ketentuan yang terdapat dalam rekomendasi yang diberikan oleh FATF. Kendala yang kedua dalam rekomendasinya FATF mensyaratkan adanya pembekuan aset seketika (*freezing without delay*) terhadap pihak yang diduga sebagai pelaku kejahatan yang tidak sesuai diterapkan terhadap negara anggota yang menerapkan asas praduga tak bersalah. Ketentuan pembekuan aset juga mendapat kendala karena tersebarinya dana untuk kejahatan terorisme yang dimungkinkan disimpan di berbagai wilayah negara. Dalam ketentuan FATF belum dirumuskan tentang cara pembekuan aset yang berada dalam wilayah negara lain. Oleh karena itu diperlukan alternatif model penanggulangan lain yang lebih baik yang dapat diterapkan dan tidak mengganggu kepentingan nasional negara anggotanya. Terdapat badan yang merupakan kerjasama antara *World Bank* dengan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) membuat suatu model penanggulangan untuk membantu peningkatan pembangunan suatu negara dari pencegahan pencurian dari aset-aset publik yang disebut *Stolen Asset Recovery* (StAR). StAR ini memiliki banyak kelebihan

sehingga model penanggulangan terhadap pendanaan kejahatan dapat diadopsi untuk menanggulangi kejahatan terorisme. Kelebihan tersebut antara lain *StAR Initiative* dilakukan dengan dua cara *NCB Asset Forfeiture* dan *Criminal Forfeiture* yang dapat diterapkan dalam sistem-sistem hukum yang berbeda di tiap negara sehingga model ini masih menghargai kepentingan nasional dan mengutamakan kedaulatan negara. Yang kedua adalah *StAR Initiative* mempunyai program kerjasama agar negara-negara dapat mengambil aset kejahatan di wilayah negara lain melalui perjanjian khusus yang disebut *Mutual Legal Assistance*.

2. Terdapat dua strategi yang harus diterapkan agar *Stolen Asset Recovery* dapat diterapkan dalam penanggulangan pendanaan terorisme yaitu yang pertama ketentuan tentang terorisme yang telah memenuhi karakteristik sebagai kejahatan lintas batas negara dimasukkan dalam ketentuan kejahatan yang menjadi yurisdiksi kejahatan di UNODC. Strategi yang kedua adalah Strategi yang kedua adalah diperkuatnya kerjasama internasional antar negara untuk menanggulangi pendanaan terhadap kejahatan terorisme. Kerjasama antar negara ini menimbulkan banyak konsekuensi yang harus dihadapi oleh negara-negara yaitu adanya persamaan pandangan tentang pentingnya kerjasama untuk penanggulangan kejahatan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Romli Atmasamita, 2004, *Kapita Selekta Hukum Pidana Internasional*, Utomo, Bandung

- Richard O. Spertzel, 2002, Iraq's Faux Capitulation, The Asian Wall Street Journal, New York.
- Poltak Partogi Nainggolan, 2002, Terorisme dan Tata Dunia Baru, Tiga Putra Utama, Jakarta.
- Theodore S. Greenberg, 2009, Stolen Asset Recovery, A good Practice Guide for Non – Conviction Based Asset Forfeiture, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington DC.
- Theodore S. Greenberg, 2009, Stolen Asset Recovery a good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture, World Bank, Washington.
- Jawahir Thontowi, 2006, Hukum Internasional Kontemporer, Refika Adhitama, Bandung.
- Ian Brownlie, 1990, Principles of publics International Law, Clarendon Press, Oxford.
- Dedi Supriyadi, 2013, Hukum Internasional (dari konsepsi sampai aplikasi), Pustaka Setia, Bandung.
- Saru Arifin, 2014, Hukum Perbatasan darat antarnegara, Jakarta, Sinar Grafika.
- Kurt Mills, 1998, Human Rights in the Emerging Global Order; A new Sovereignty; Mc Millan, London.
- Antonio Cassese, 2003, International Criminal Law, Oxford University Press, New York.
- Mirza Satria Buana, 2007, Hukum Internasional; Teori dan Praktik, FH Unlam, Banjarmasin.
- Siswanto Sunarso, 2009, Ekstradisi dan Bantuan Timbal balik dalam Masalah Pidana: Instrumen Penegakan Hukum Pidana Internasional, Rineka Cipta, Jakarta.
- Kurt Mills, 1998, Human Rights in the Emerging Global Order; A new Sovereignty, Mc Millan London.
- Antonio Cassese, 2003, International Criminal Law, Oxford University, New York.

Peraturan Perundang-undangan

International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999.

United Nation Charter.

UNCAC (United Nation Convention Against Corruption).

UNODC (United Nation Convention on Drug and Crime).

StAR Initiative Report 2007.

Makalah

Pusat pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK), 2012, Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Perampasan aset tindak pidana.

Naskah Internet

Perbandingan Ekstradisi dan MLA, <http://mekar-sinurat.blogspot.com>.

The text of UNCAC, along with a list countries that have signed or ratified it, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>.