

BAB II

SWISS DAN KEJAHATAN PENCUCIAN UANG

Bab ini membahas mengenai kejahatan pencucian uang dan hubungannya dengan negara Swiss. Menurut penulis, tulisan ini penting dibahas karena banyaknya negara yang bertekad untuk bisa bekerjasama dengan Swiss dalam menangani kejahatan pencucian uang, termasuk salah satunya adalah Indonesia. Tujuan dari bab ini adalah untuk mengetahui mengapa kasus pencucian uang sering kali dikaitkan dengan negara Swiss. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka tulisan ini akan mengikuti sistematika sebagai berikut. Bagian pertama akan membahas terlebih dahulu mengenai apa itu kejahatan pencucian uang. Bagian kedua membahas tentang kerjasama MLA dalam menangani kejahatan pencucian uang. Bagian ketiga membahas tentang sejarah sistem kerahasiaan bank Swiss. Bagian keempat membahas tentang Swiss sebagai *tax haven*. Bagian kelima tentang Studi Kasus Pencucian Uang oleh Politically Exposed Persons (PEP) di Swiss, dan bagian terakhir adalah kesimpulan. Argumen dari bab ini yaitu penyebab banyaknya pelaku pencucian uang yang menyimpan uang di Swiss adalah karena Swiss memiliki sistem kerahasiaan bank yang ketat dan terkenal sebagai negara tax haven.

2.1 Kejahatan Pencucian Uang

Pencucian uang atau *Money laundering* adalah salah satu bentuk kejahatan keuangan yang sangat merugikan negara. Istilah *Money laundering*

bukanlah sebuah istilah baru. Istilah tersebut sudah ada sejak tahun 1930 di Amerika Serikat. Pada saat itu istilah *money laundering* digunakan untuk menggambarkan aksi para mafia di Amerika Serikat yang menggabungkan pendapatan ilegalnya dengan pendapatan bisnis yang sah (Walters, 2003: 167). Mereka menyembunyikan kekayaan hasil tindak kejahatan yang telah mereka lakukan dengan cara membuka bisnis perusahaan *laundry* atau binatu (Adriawan, 2006). Tindakan tersebut membuat seolah-olah kekayaan yang mereka miliki mereka didapatkan murni dari bisnis yang sah, dalam kasus tersebut kekayaan yang mereka miliki dianggap murni dari hasil bisnis binatu.

Menurut *International Monetary Fund* (IMF), pencucian uang adalah proses dimana aset hasil tindakan kriminal disembunyikan untuk menghilangkan hubungan antara dana dan tindakan kriminal tersebut (IMF, 2007). Sebuah badan bernama *The Financial Action Task Force* (FATF) menjelaskan bahwasanya ketika suatu individu atau kelompok melakukan tindakan kriminal dan mendapatkan keuntungan besar dari hal tersebut, maka individu atau kelompok tersebut akan mengendalikan dana tersebut agar pihak berwajib tidak menyadari dana tersebut berasal dari aktivitas kriminal. Tindakan menyamarkan asal usul dana seperti itulah yang disebut sebagai *money laundering* (FATF, 2021). Di Indonesia, definisi *money laundering* tertera dalam Undang Undang No. 25 tahun 2003. Dalam Undang Undang tersebut dijelaskan bahwa “Pencucian uang (*Money Laundering*) merupakan perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan, atau perbuatan lainnya atas harta kekayaan yang

diketuainya atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana dengan maksud menyembunyikan atau menyamarkan asal usul harta kekayaan sehingga seolah-olah menjadi harta kekayaan yang sah.” Dari beberapa definisi diatas, dapat kita tarik kesimpulan bahwa money laundering adalah tindakan menyamarkan uang hasil dari tindak kejahatan agar uang tersebut seolah-olah berasal dari tindakan yang legal.

Menurut FATF, beberapa tindakan kejahatan yang mengakibatkan adanya money laundering adalah diantaranya kejahatan penjualan senjata ilegal, kejahatan penyelundupan, kejahatan terorganisir, penggelapan, perdagangan narkoba, prostitusi, perdagangan manusia, penyuapan, dan juga kejahatan cyber seperti penipuan komputer (FATF, 2021). Pada dasarnya kejahatan pencucian uang berkaitan dengan semua kejahatan yang mencari keuntungan, termasuk salah satunya kejahatan korupsi.

Pencucian uang merupakan salah satu kejahatan transnasional yang dibahas dalam UNTOC (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime). Di dalam UNTOC sendiri Kejahatan transnasional didefinisikan sebagai kejahatan yang dilakukan di lebih dari satu negara; kejahatan yang dilakukan di satu negara namun persiapan, perencanaan, pengarahan, dan kontrol dilakukan di negara lain; kejahatan yang dilakukan di satu negara namun melibatkan kelompok kriminal terorganisir yang terlibat dalam kegiatan kriminal di lebih dari satu Negara; atau kejahatan yang dilakukan di satu negara tetapi memiliki efek substansial di negara lain (UNODC, 2004: 6). Jadi pencucian uang adalah kejahatan yang Aksi dan dampaknya melewati batas lintas

negara. Sebuah kejahatan transnasional tidak dapat diatasi sendiri oleh satu negara. Dibutuhkan kerjasama internasional dalam mengatasinya. Dalam hal ini, kerjasama tersebut dapat berupa kerjasama bilateral maupun kerjasama multilateral.

2.2 Kerjasama Mutual Legal Assistance (MLA)

Dalam mengatasi kejahatan pencucian uang yang banyak dilakukan oleh para koruptor, Pemerintah Indonesia akhirnya memutuskan untuk melakukan kerjasama bilateral dengan negara Swiss. Kerjasama bilateral yang dilakukan oleh Indonesia dan Swiss ini disebut dengan kerjasama *Mutual Legal Assistance* (MLA) atau dalam bahasa Indonesia disebut Bantuan Timbal Balik. MLA merupakan bentuk kerjasama yang dilakukan dalam mengatasi kejahatan lintas batas atau kejahatan transnasional. Awal mula terbentuknya kerjasama *mutual legal assistance* ini dilatarbelakangi oleh adanya perbedaan hukum di masing masing negara bersangkutan yang membuat ketersediaan bantuan dalam memperoleh bukti menjadi terbatas sehingga proses penyelidikan dan pemeriksaan kejahatan mengalami kelambanan.

Mutual Legal Assistance (MLA) adalah kerjasama yang membebaskan negara mitra untuk saling membantu dalam proses penyelidikan kasus pidana (Knapp, 1988: 3). Menurut UU RI No. 1 Tahun 2006, Bantuan Timbal Balik adalah “Permintaan bantuan berkenaan dengan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan negara diminta”. Pada intinya MLA adalah bentuk kerjasama dimana adanya tindakan saling bantu antara negara peminta dengan negara pemberi

bantuan. Kerjasama ini hanya dapat dilakukan ketika kedua negara yang bersangkutan menyetujui perjanjian MLA tersebut, namun dalam beberapa kasus negara tetap dapat memberikan bantuan tanpa adanya perjanjian atas dasar jalinan hubungan baik antar negara. Menurut pasal 18 *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (UNTOC), bentuk bantuan-bantuan dari kerjasama MLA diantaranya yaitu :

- a. Mengambil bukti atau keterangan dari orang lain
- b. Melakukan pelayanan dokumen peradilan
- c. Melakukan penggeledahan dan penyitaan, serta pembekuan
- d. Memeriksa objek dan situs
- e. Memberikan informasi, barang bukti dan penilaian ahli
- f. Memberikan salinan asli dokumen dan catatan yang relevan, termasuk catatan pemerintah, bank, keuangan, dan perusahaan
- g. Mengidentifikasi hasil kejahatan, harta benda, alat-alat atau hal lain yang diperlukan untuk kepentingan pembuktian.
- h. Memfasilitasi kehadiran saksi-saksi
- i. Setiap jenis bantuan lain yang tidak bertentangan dengan hukum nasional negara pihak yang meminta bantuan.

Meskipun MLA dapat dilakukan atas persetujuan negara terkait, namun ada ketentuan atau prinsip yang harus dipatuhi sebelum kerjasama ini dilakukan yang tercantum dalam konvensi internasional seperti UNTOC dan juga UNCAC (Bambang dkk). Yang pertama yaitu prinsip kecukupan bukti (*sufficiency of evidence*). Persiapan bukti-bukti adalah persyaratan utama dalam

proses Permintaan bantuan timbal balik. MLA akan berpotensi mencapai keberhasilan ketika terdapat cukup banyak bukti. Semakin koersif sifat permintaan maka semakin banyak bukti yang dibutuhkan. Bukti bukti tersebut juga ditentukan dalam perundang-undangan setiap negara terlibat. Prinsip kedua yaitu prinsip kriminalitas ganda (*double criminality*). Kriminalitas ganda adalah prinsip dimana kedua negara (negara peminta dan diminta) sama-sama menganggap kasus tersebut sebagai tindak kejahatan. Negara yang diminta dapat menolak memberikan bantuan jika syarat kriminalitas ganda ini tidak tercapai. Prinsip ketiga yaitu resiprositas (*reciprocity*). Prinsip resiprositas ini menegaskan bahwasanya setiap negara peminta harus dapat memberikan jaminan bantuan serupa jika suatu saat negara pemberi bantuan membutuhkan bantuan yang sama. Prinsip ini menggambarkan bagaimana kerjasama bersifat timbal balik. Prinsip keempat yaitu kekhususan (*use limitation*). Berdasarkan prinsip ini maka alat bukti atau informasi yang diberikan oleh negara peminta hanya dapat digunakan khusus untuk permintaan yang diajukan oleh negara peminta. Informasi dan alat bukti yang diberikan negara peminta tidak dapat digunakan untuk proses investigasi atau penuntutan kasus yang berbeda.. Yang kelima yaitu prinsip *ne bis in idem* (*double jeopardy*). Berdasarkan prinsip ini bantuan tidak dapat diberikan jika kasusnya telah diputuskan dan memiliki hukum yang tetap di negara peminta karena seorang pelaku tindak kejahatan tidak dapat dituntut dua kali dengan kasus yang sama.

Saat ini Indonesia dan Swiss sedang menjalani kerjasama MLA. Dalam hal ini Indonesia menjadi negara yang meminta bantuan dan Swiss menjadi negara

yang diminta. Sebelum menjalin kerjasama dengan Indonesia, Swiss sebenarnya sudah melakukan beberapa kali menjadi negara yang diminta memberikan bantuan. Swiss merupakan negara yang sering dijadikan tempat melakukan pencucian uang, oleh karena itu ada banyak negara yang ingin bekerjasama dengan Swiss dalam mengatasi kasus pencucian uang termasuk Indonesia.

2.3 Sejarah Sistem Kerahasiaan Bank Swiss

Swiss adalah salah satu negara di Eropa yang terkenal dengan sistem kerahasiaan perbankannya yang ketat. Kerahasiaan bank Swiss bahkan diatur dalam undang-undang resmi *Federal Act on Banks and Savings Banks* 1934 yang mana di dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa mengungkapkan informasi pemegang rekening bank adalah sebuah tindak pidana dan dapat dipenjarakan (Offshore Company, 2019) Sebenarnya, jauh sebelum undang-undang *Federal Act on Banks and Savings Banks* 1934 ini dibentuk, sistem kerahasiaan bank Swiss sudah ada sejak lama, tepatnya pada awal tahun 1700-an dimana pemerintahan Swiss melarang para bankir untuk mengungkapkan identitas klien-klien bank mereka yang pada saat itu kebanyakan merupakan para bangsawan Eropa (Tax Justice Network, 2020). Kerahasiaan bank Swiss pada saat itu memang belum diatur oleh hukum resmi, namun kebijakan menjaga kerahasiaan klien yang dilakukan Swiss pada saat itu adalah murni hubungan kepercayaan seperti hubungan dokter dengan pasien atau hubungan pengacara dengan klien (Vogler, 2006). Analogi tersebut kiranya cukup jelas dalam menggambarkan bagaimana kuatnya sistem kerahasiaan bank di Swiss dalam menjaga kerahasiaan para kliennya.

Menurut Hoetz & Zwart, Kebijakan Swiss mengenai sistem kerahasiaan bank ini dipengaruhi oleh norma dan perilaku negara yang sangat menghormati hak privasi dan kebebasan individu. Bagi pemerintah Swiss, Melindungi hak privasi seseorang adalah hal sangat fundamental, termasuk melindungi kerahasiaan rekening seseorang yang dianggap sebagai privasi (Hoets & Zwart, 1988: 75). Selain pengaruh norma dan perilaku negara, ada juga faktor eksternal seperti konflik dan perang yang melatarbelakangi terciptanya kerahasiaan bank Swiss. salah satu bukti bahwa konflik dapat mempengaruhi kerahasiaan bank dapat kita lihat dari Konflik Agama yang terjadi di Prancis. Konflik Agama yang terjadi pada saat itu adalah konflik antara penganut Kristen Protestan dengan Kristen Katolik yang ada di Prancis. Pada abad ke-17 orang-orang penganut protestan atau yang biasa disebut kaum Huguenot pergi bermigrasi ke Swiss untuk bersembunyi menghindari penganiayaan agama dan politik serta penyitaan properti oleh Raja Katolik Prancis (Hoets & Zwert, 1988: 76) Oleh karena itu, Swiss berupaya mencoba menjaga segala privasi dan keamanan kliennya demi melindungi para klien dari hal-hal yang tidak diinginkan tersebut (Mozer, 1995: 5). Tindakan Swiss pada saat itu tentunya dipandang sangat mulia oleh negara lain.

Pada tahun 1815, Swiss diresmikan sebagai negara netral dalam Kongres Wina. Sebagai negara netral berarti Swiss akan menjadi negara yang adil dan tidak memihak dalam konflik-konflik negara lain. Hal ini tentunya membuat reputasi Swiss semakin baik di mata negara-negara lain. Peran Swiss sebagai negara netral juga membuat negara lain melihat Swiss sebagai sebagai negara

paling aman untuk berbagai hal termasuk dalam menyimpan aset kekayaan. Oleh karena itulah, banyak aliran dana dari luar yang masuk ke bank-bank Swiss khususnya dari kaum bangsawan Eropa yang terlibat gejolak perang yang membutuhkan jaminan keamanan untuk mengamankan uang dan aset kekayaan mereka (Tax Justice Network, 2020: 2).

Saat terjadi Perang Dunia Pertama pada tahun 1914, aliran dana yang masuk ke dalam bank Swiss semakin banyak. Hal ini terjadi karena negara-negara Eropa menaikkan pajak atas biaya perang. Mahalnya biaya pajak tersebut membuat orang-orang kaya di Eropa menghindari pajak dengan cara membawa dan menyembunyikan uang mereka ke negara Swiss yang terjamin keamanannya. Sejak awal tahun 1900-an tersebut, Swiss juga mulai gencar mempromosikan jasa perbankannya ke negara-negara luar Eropa dan juga ke semua kalangan tidak hanya pada golongan bangsawan yang selama ini menjadi klien mayoritas. Seiring berjalanya waktu, perbankan Swiss juga mengalami perkembangan teknologi dan globalisasi sehingga klien-klien dari luar Eropa semakin banyak dan Swiss menjadi pusat keuangan global yang diketahui oleh seluruh negara di dunia, bahkan kantor pusat *Bank for International Settlements* ditempatkan di Basel, Swiss pada tahun 1930 (Tax Justice Network, 2020: 2).

Saat Perang Dunia kedua berlangsung, jumlah dana asing yang masuk ke bank Swiss tetap terus mengalir. Menurut beberapa sumber dikatakan bahwa Kerahasiaan perbankan Swiss pada saat Perang Dunia kedua dipertahankan untuk melindungi identitas para pengungsi penganiayaan Nazi. Tindakan Perbankan Swiss yang menjaga rahasia para pengungsi demi keamanan pengungsi diduga

karena rasa empati Swiss yang tinggi. Oleh karena itu, tindakan kerahasiaan perbankan Swiss ini dianggap sebagai bentuk tindakan yang sangat mulia. Namun, pendapat mengenai hal tersebut dibantah oleh beberapa para ahli seperti Sebastien Guex. Menurut Guex, alasan Swiss menerapkan kerahasiaan perbankan pada saat Perang Dunia Kedua tersebut bukanlah atas dasar empati ingin membantu. Ada alasan lain mengapa Swiss menerapkan kerahasiaan bank pada saat itu. Di dalam artikel yang diterbitkan oleh Tax Justice Network bahkan dijelaskan bahwa kebijakan kerahasiaan bank swiss pada saat itu tidak hanya tertuju pada para korban Nazi tetapi juga kepada Nazi itu sendiri dimana bank-bank Swiss juga menyimpan dan menyembunyikan uang Hitler sebanyak 1,1 miliar Reichsmark (Tax Justice Network). Pernyataan mengenai kebijakan keuangan Swiss didorong atas rasa empati dalam membantu korban Nazi juga terbukti salah karena terdapat fakta dimana setelah perang berakhir Swiss tidak lagi membantu para korban Nazi, namun sebaliknya Swiss malah mempersulit para korban Nazi untuk mengambil kembali uang mereka yang telah disimpan di bank Swiss selama perang.

Sistem kerahasiaan bank Swiss awalnya memang dianggap memberikan keuntungan berupa keamanan. Namun, disisi lain sistem kerahasiaan bank Swiss ini dimanfaatkan oleh para koruptor, mafia dan pelaku tindak kriminal lainnya untuk menyembunyikan kekayaan mereka yang bersumber dari tindak kriminal. Ada banyaknya para pelaku kriminal yang berasal dari negara lain yang memanfaatkan sistem kerahasiaan bank Swiss. Hal ini membuat negara-negara lain menuntut Swiss untuk melonggarkan kerahasiaan banknya. Pasca krisis

ekonomi global tahun 2008, tuntutan negara-negara lain terhadap sistem kerahasiaan Swiss semakin meningkat. Salah satu negara yang menuntut Swiss untuk melonggarkan sistem kerahasiaan banknya adalah Amerika Serikat. Pada awalnya Amerika Serikat tidak pernah mempermasalahkan sistem kerahasiaan bank Swiss. Namun, pada saat terjadi krisis ekonomi tahun 2008, perekonomian Amerika mengalami penurunan yang drastis. Pemerintah Amerika Serikat melakukan berbagai upaya dalam menangani krisis yang terjadi pada saat itu, termasuk salah satunya dengan menyelidiki kasus penghindaran pajak (Uberbacher & Scherer, 2019: 8). Dalam penyelidikan yang telah dilakukan oleh Amerika Serikat, ada sekitar 52.000 orang Amerika yang dicurigai telah membuat rekening di bank Swiss untuk menghindari pajak (Schottenstein, 2010: 351). Terkait hal tersebut, Department of Justice (DoJ) Amerika Serikat menuntut bank UBS untuk memberikan data data terkait pemilik rekening.

Pada awal tahun 2009 Swiss bersedia memberikan sekitar 4.400 berkas data rekening bank kepada Amerika. UBS juga menyetujui perjanjian penuntutan yang ditangguhkan oleh DoJ. Atas perjanjian tersebut, UBS setuju membayar denda, penalti, bunga, dan restitusi sebanyak \$780 kepada pemerintah Amerika Serikat (Schottenstein, 2010: 351). Meskipun Swiss memberikan data-data terkait rekening klien bank mereka kepada Amerika, namun Hans Rudolph Merz, selaku Menteri Keuangan Swiss mengklaim bahwa Swiss akan tetap memberlakukan kerahasiaan bank dan melindungi privasi para klien. Klaim tersebut tentunya kurang sesuai dengan realita yang ada. Contoh kasus tuntutan Amerika telah

menggambarkan bahwasanya prinsip kerahasiaan bank Swiss dapat digoyahkan dengan adanya tekanan besar dari eksternal.

2.4 Swiss dan Tax haven

Tax haven atau suaka pajak adalah salah satu istilah populer dalam sektor ekonomi global. Menurut *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), *tax haven* mengacu pada negara atau yurisdiksi yang mengenakan pajak rendah atau negara yang tidak mengenakan pajak sama sekali (bebas pajak) dan memberikan tempat yang aman bagi simpanan untuk menarik modal masuk (OECD, 2016). *Tax haven* terkadang disebut juga dengan istilah “Yurisdiksi Kerahasiaan” karena jasa yang ditawarkan memungkinkan perusahaan maupun individu untuk menyembunyikan kekayaan atau segala urusan keuangan mereka dari aturan hukum yang ada (Hallman, 2020). Menurut OECD, ada empat klasifikasi dalam mengidentifikasi negara *tax haven*, yaitu tidak adanya pajak atas nominal penghasilan yang bersangkutan, kurangnya pertukaran informasi yang efektif, kurangnya transparansi, dan tidak adanya kegiatan yang substansial (OECD, 2009). Hal ini menjelaskan bahwasanya negara *tax haven* bukan hanya negara tanpa pajak ataupun negara rendah pajak, namun ada klasifikasi lain yang menentukan sebuah negara sebagai negara *tax haven* atau bukan.

Keberadaan *tax haven* memiliki dampak positif dan dampak negatif. Contoh Dampak positif dari adanya *tax haven* adalah adalah pada saat terjadi krisis ekonomi dunia pada tahun 2007. Pada saat itu negara-negara berusaha untuk mencairkan sejumlah besar uang untuk membantu menyelamatkan pendapatan

negara yang terdampak resesi dan sistem perbankan negara mereka. Keadaan seperti itu membuat praktik lepas pantai menjadi salah satu pilihan cara yang dilakukan untuk mengatasi keadaan krisis tersebut (Farquet, 2012: 2). Namun disisi lain, adanya *tax havens* ini memberikan peluang untuk tindakan pencucian uang (Gomez, 2017 : 6). Para pelaku kejahatan keuangan biasanya akan menggunakan jasa *tax haven* ini untuk meminimalisir pengeluaran mereka dan menyembunyikan kekayaan mereka agar sumber kekayaan mereka tidak diketahui. Tak jarang para pelaku kejahatan keuangan yang menyimpan uangnya di negara *tax haven* adalah orang-orang penting seperti pejabat negara, para pengusaha atau pebisnis, dan juga para public figure.

Swiss adalah salah satu *tax haven* yang paling terkenal di dunia. Swiss mulai menerapkan praktik *tax haven* ketika pemerintahan Swiss modern baru dibentuk pada tahun 1848. Pada saat itu urusan pajak langsung menjadi tanggung jawab masing-masing kanton. Setiap kanton disana mengelola sistem perpajakan dengan metode yang berbeda antara satu kanton dengan kanton yang lainnya. Perusahaan-perusahaan yang ada di berbagai kanton saling berupaya untuk mengurangi tarif pajak yang diberikan kanton dengan cara mengancam akan meninggalkan kanton jika kanton tidak menurunkan biaya tarif pajak (Chavagneux, 2010: 111-112). Singkatnya praktik *tax haven* yang terjadi di swiss pada saat itu dilatarbelakangi oleh adanya persaingan antar kanton.

Seiring berjalannya waktu, daya tarik Swiss sebagai *tax haven* semakin meningkat. Pada saat terjadinya Perang Dunia I, keadaan perekonomian dunia mengalami kekacauan yang sangat parah. Oleh karena itu, setelah perang berakhir

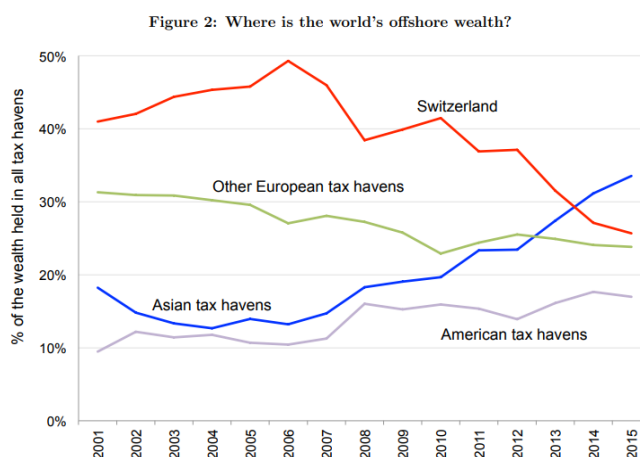
negara-negara yang terdampak perang melakukan berbagai upaya dalam memperbaiki kembali pembangunan dan perekonomian negara mereka. Salah satu cara yang dilakukan oleh negara-negara tersebut adalah dengan menaikkan tarif pajak. Semakin tinggi tarif pajak yang diberikan oleh negara, maka akan semakin banyak pihak yang ingin menghindar dari pembayaran pajak tersebut. Salah satu cara menghindari pajak ialah dengan beralih ke negara *tax haven*. Swiss menjadi salah satu target utama bagi negara-negara lain untuk menghindari pembayaran pajak. Praktik *tax haven* Swiss yang awalnya hanya dimanfaatkan oleh perusahaan-perusahaan yang berada di kanton-kanton Swiss, kemudian ikut menarik perhatian dunia internasional.

Swiss menjadi negara *tax havens* tertua dan paling banyak dilirik oleh perusahaan-perusahaan, dan juga orang-orang kaya dari berbagai negara. Popularitas Swiss sebagai negara *tax haven* sudah tidak perlu diragukan lagi. Bahkan menurut sebuah penelitian, kekayaan negara Swiss pernah mencapai 40%-50% dari aksi lepas pantai (Zuckman dkk, 2017) Namun dibalik keuntungan yang didapatkan oleh Swiss ini, negara *tax havens* seperti Swiss juga dimanfaatkan oleh banyak orang asing untuk menghindari pajak, termasuk orang-orang dari Indonesia.

Dalam sebuah wawancara yang diliput oleh Kompas TV, Yustinus Prastowo selaku Direktur Eksekutif Center for Indonesia Taxation Analysis (CITA) mengatakan ada sekitar Rp 3.500 triliun dana aset orang Indonesia yang ada di luar negeri. Berpatokan pada salah satu penelitian, Yustinus

memperkirakan ada sekitar Rp 800 triliun hingga Rp 1.700 triliun dari dana tersebut berada di Swiss (Kompas TV, 2019).

Gambar 2.1
Kekayaan Negara *Tax Haven*



Sumber: Zuckman dkk, 2017

Pada tahun 2009, negara-negara G20 mendesak negara-negara *tax havens* untuk menandatangani setidaknya 12 perjanjian pertukaran informasi (Zuckman & Johannessen 2014: 66). Negara-negara G20 juga mengancam akan memberikan sanksi ekonomi jika negara-negara *tax havens* tidak mau menandatangani perjanjian tersebut. Akibat dari ancaman tersebut, seluruh negara *tax havens* termasuk Swiss akhirnya mulai menandatangani perjanjian-perjanjian terkait pertukaran informasi. Pasca Swiss menyetujui perjanjian-perjanjian yang dituntut oleh G20 tersebut, kekayaan Swiss dari aksi lepas pantai mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Pada saat aksi lepas lintas Swiss mulai menurun, negara *tax haven* Asia, khususnya Hongkong mengalami peningkatan dalam aksi lepas pantainya.

2. 5 Studi Kasus Pencucian Uang oleh Politically Exposed Persons (PEP) di Swiss

Kasus pencucian uang erat kaitannya dengan korupsi karena para koruptor biasanya akan melakukan pencucian uang untuk menutupi tindakan korupsi yang telah mereka lakukan. Korupsi sering dilakukan oleh orang-orang terhormat dari kalangan kelas sosial menengah ke atas yang biasanya memiliki kecerdasan, intelektual tinggi, kedudukan dan kekuasaan (PPATK, 2019). Korupsi menjadi termasuk kejahatan *white collar crime* karena sering dilakukan oleh orang-orang besar seperti pejabat negara atau yang biasa disebut *Politically Exposed Person* (PEP). Menurut FATF, PEP adalah orang yang sedang atau telah dipercayakan dengan fungsi publik yang menonjol (FATF, 2013: 3). Berikut adalah beberapa kasus PEP yang telah di expose oleh Swiss seperti Sani Abacha, Ferdinand Marcos, dan Jean Claude Duvalier.

2.5.1 Sani Abacha (Presiden Nigeria 1993-1998)

Sani Abacha adalah mantan Presiden Nigeria yang memerintah sejak tahun 1993 hingga 1998. Di bawah kepemimpinan Abacha, Nigeria mendapatkan banyak kecaman dari dunia internasional karena banyaknya kasus korupsi, perdagangan narkoba dan pelanggaran hak asasi manusia. Lebih parahnya lagi, Abacha selaku pemimpin negara juga melakukan korupsi bahkan dalam jumlah yang sangat besar (Monfrini, 2007: 42). Meskipun Sani Abacha telah melakukan korupsi selama masa kepemimpinannya, namun semua tindakan korupsinya baru terungkap dan diketahui oleh publik setelah Abacha meninggal dunia pada bulan Juni tahun 1998. Sani Abacha diduga meninggal karena Serangan Jantung. Pada

saat itu, kedudukan Presiden Nigeria langsung digantikan oleh Jenderal Abdulsalami Alhaji Abubakar yang sebelumnya menjabat sebagai Menteri Pertahanan.

Salah satu upaya yang dilakukan Abu bakar dalam mengembalikan aset yang dikorupsi Abcha adalah dengan mengambil kembali uang hasil korupsi yang berada di negara Swiss. Cara yang dilakukan oleh Nigeria untuk mendapatkan kembali uang tersebut adalah dengan meminta bantuan kepada pemerintahan Swiss untuk bekerjasama dalam mengembalikan uang hasil korupsi tersebut. Proses negosiasi dan kerjasama antara Nigeria dan Swiss memakan waktu yang cukup lama. Mulai dari tahun 1998 dimana Nigeria melakukan penyelidikan terhadap kekayaan Sani Abacha beserta rekan dan keluarganya. Lalu membuat dekrit tentang perampasan aset pada bulan Mei 1999. Tahap berikutnya pada September 1999, Nigeria melibatkan firma hukum Swiss yaitu firma hukum *Montrini and Partners* untuk membantu menyelidiki dan memulihkan uang Abacha yang tersimpan di Swiss. Lalu di bulan yang sama, Nigeria mengirim *Rogatory Letter* kepada swiss. berikutnya di bulan Desember 1999, Nigeria mengajukan permintaan *Mutual Legal Assistance* (MLA) dan permintaan tersebut diterima oleh pihak Swiss.

Meskipun Swiss menerima permintaan MLA tersebut, namun pengembalian dana tidaklah langsung dapat dilakukan. Nigeria membutuhkan waktu sekitar lima tahun untuk mendapatkan keputusan repatriasi dari otoritas Swiss. Hal ini dikarenakan keluarga Abacha melakukan berbagai upaya untuk memperlambat kasus ini salah satunya dengan cara membawa pengacara dan mengajukan banding terhadap kasus ini. Setelah proses negosiasi yang sangat

panjang, akhirnya repatriasi atau pengembalian uang serta aset tersebut akhirnya dilakukan pada bulan akhir 2005 dan awal 2006 dengan total sebesar USD 505,5 juta (The World bank, 2007: 19).

2.5.2 Ferdinand Marcos (Presiden Filipina 1965-1986)

Ferdinand Marcos adalah mantan Presiden Filipina yang memimpin Filipina dari tahun 1965 hingga 1986. Kekuasaan dan harta kekayaan yang luar biasa membuat Marcos enggan untuk melepaskan kedudukannya sebagai presiden. Namun kedudukan Marcos sebagai presiden akhirnya harus berakhir karena kediktatoran serta tindakan korupsi yang terus dilakukan Marcos beserta keluarganya membuat publik marah dan melakukan gerakan “Revolusi Kekuatan rakyat” yang memaksa Marcos untuk turun dari jabatan presiden (Chaikin & Sharman, 2009: 154-156).

Setelah kedudukan Ferdinand Marcos berakhir, kedudukan presiden diambil alih oleh Corazon Aquino. Pada 28 Februari 1986, Presiden Aquino membentuk sebuah badan bernama PCGG (*Presidential Commission on Good Government*) yang ditugaskan untuk mencari, menyelidiki, dan mengembalikan uang, aset, dan properti Ferdinand Marcos beserta rekan dan keluarganya yang diperoleh dengan cara yang tidak sah kepada pemerintah Filipina (Hoets & Zwart, 1988: 95). Dari penyelidikan yang dilakukan, diduga ada sekitar USD 5 hingga USD 10 miliar uang yang dikorupsi oleh Marcos dan keluarganya (The world bank, 2007: 20).

Semua uang haram yang didapatkan oleh Marcos kemudian disembunyikan dengan cara melakukan pencucian uang dengan berbagai cara

seperti melalui perusahaan tanpa kantor atau *Shell Corporation*, investasi dana dalam *real estate*, dan dengan menyimpan dana di berbagai bank baik itu bank domestik ataupun bank luar negeri dengan nama samaran, rekening bernomor atau rekening dengan nama sandi (The World Bank, 2007).

Korupsi yang dilakukan oleh Marcos tentunya membuat negara mengalami kerugian besar. Oleh karena itu, pemerintah Filipina di bawah kepemimpinan Corazon Aquino melakukan berbagai upaya untuk mengembalikan uang dan aset yang telah dikorupsi oleh Marcos. Salah satu strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Filipina untuk memulihkan atau mengambil kembali kekayaan Marcos adalah dengan cara mengajukan kerjasama hukum timbal balik atau yang biasa dikenal dengan kerjasama *Mutual Legal Assistance* (MLA). Untuk kasus di Swiss sendiri, upaya penyelidikan dimulai dari awal dibentuknya PCGG lalu pengajuan permohonan untuk membekukan aset Marcos pada februari 1986. Pada tanggal 7 April 1986, pemerintah Filipina mengirim permohonan kerjasama MLA kepada departemen kepolisian Swiss. Kerjasama Filipina dan Swiss dalam mengembalikan uang dan Aset Marcos membutuhkan waktu dan proses hukum yang panjang, hingga akhirnya pada tahun 2004 Pemerintah Swiss berhasil mengembalikan uang sebanyak USD 340 juta ke pemerintah Filipina (Jimu, 2009: 12-13). Jadi meskipun kerjasama bilateral kedua negara berhasil mengembalikan uang hasil pencucian uang tersebut, namun proses dari kerjasama ini sangat lama.

2.5.3 Jean Claude Duvalier (Presiden Haiti 1971-1986)

Jean Claude Duvalier adalah mantan presiden Haiti yang menjabat dari tahun 1971 hingga 1986. Duvalier menjadi presiden menggantikan kedudukan ayahnya yang meninggal dunia pada saat dia berumur 19 tahun. Meskipun tergolong cukup muda, namun Duvalier yang juga dikenal dengan sebutan “Baby Doc” ini terkenal dengan gaya kepemimpinannya yang kejam. Tak heran namanya sering disebut terlibat dalam beberapa tindakan kriminal seperti dugaan penyiksaan dan juga pembunuhan (BBC, 2011). Pada tahun 1986, Duvalier terpaksa meninggalkan Haiti karena adanya tuntutan publik yang menginginkan Duvalier mundur dan berharap adanya revolusi yang dapat membawa masyarakat Haiti menjadi lebih sejahtera (The New York Times, 2011).

Menurut Kejaksaan Haiti, Duvalier telah memanfaatkan 15 tahun masa jabatannya untuk menggelapkan jutaan dolar guna memenuhi kehidupannya yang mewah. Jutaan uang yang telah dicuri oleh Duvalier diduga telah disimpan di bank Swiss (Swissinfo, 2014). Setelah kedudukan Duvalier berakhir pada tahun 1986, rezim baru pemerintahan Haiti mencoba untuk meminta beberapa negara untuk menyelidiki dan mengembalikan aset Duvalier kepada pemerintah Haiti. Swiss adalah salah satu negara yang diminta oleh Haiti untuk mau membantu dan bekerjasama dalam *Mutual Legal Assistance* (MLA). Namun, hingga tahun 2002, Haiti tidak dapat memberikan bukti-bukti yang diperlukan untuk mendukung permintaan mengenai pengembalian aset Duvalier. Hal ini membuat Swiss harus menghentikan proses kerjasama MLA pada 15 Mei 2002. Di tahun yang sama dengan Swiss yang menghentikan proses MLA, pihak keluarga diktator Duvalier

juga melakukan berbagai upaya untuk mengambil kembali aset kekayaan Duvalier yang telah dibekukan oleh pihak Swiss (Vaissiere dkk, 2019: 15).

Banyaknya kasus dimana negara tidak mampu memberikan bukti untuk menyelesaikan proses MLA dikarenakan kerusakan institusional masing-masing negara, membuat pemerintah Swiss merasa perlu untuk merevisi peraturan negaranya agar dapat membantu negara-negara yang gagal menyelesaikan proses MLA seperti Haiti dapat menyelesaikan kasus pengembalian aset hasil korupsi yang telah merugikan negara-negara mereka. Oleh karena itu, Pemerintah Swiss akhirnya membuat undang-undang baru yaitu *Federal Law on Restitution of Assets Illegally Acquired by Politically Exposed Persons* atau dikenal juga dengan Lex Duvalier. Undang-undang baru ini disahkan pada tahun 2010. Dengan adanya undang-undang Lex Duvalier ini, maka memungkinkan bagi Pemerintah Swiss untuk dapat menyita aset ilegal secara mandiri tanpa harus menunggu bukti dan perintah dari pengadilan negara korban. Jadi, ketidakmampuan negara dalam memberikan bukti menyelesaikan proses MLA tidak lagi menjadi hambatan untuk menyelidiki dan mengembalikan aset ilegal milik koruptor kepada negara yang mengalami kerugian. Dengan adanya undang-undang Lex Duvalier ini, Pengadilan Federal Swiss akhirnya membuat keputusan untuk melakukan penyitaan Aset Duvalier pada Desember 2013 dan akan mengembalikannya kepada Pemerintah Haiti (Vaissiere dkk, 2019: 15).

Upaya bersama yang dilakukan oleh Haiti dan Swiss dalam mengembalikan aset ilegal Duvalier kepada masyarakat Haiti tentunya bukanlah hal yang mudah. Meskipun Lex Duvalier yang dikeluarkan oleh pemerintah Swiss

sudah memutuskan untuk mengembalikan aset Duvalier kepada pemerintah Haiti, namun Duvalier selaku pemilik rekening masih bisa mengajukan banding atas keputusan tersebut. Pemulihan aset yang rumit dan memakan waktu lama ini, membuat Bank Dunia dan UNDOC (*United Nations Office on Drug and Crime*) tertarik untuk membantu menyelesaikan kasus ini. Berdasarkan permintaan pemerintah Haiti, akhirnya Bank Dunia dan UNDOC bersama Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) memberi bantuan teknis dan diplomatik dalam memfasilitasi penyelesaian kasus (UN News, 2009).

2.6. Kesimpulan

Pencucian uang atau *money laundering* adalah tindakan menyamarkan asal usul uang hasil tindakan kejahatan agar terlihat seolah-olah berasal dari tindakan yang legal. Tindakan pencucian uang pada umumnya berkaitan dengan kejahatan-kejahatan yang mencari keuntungan seperti perdagangan narkoba, penjualan senjata ilegal, kejahatan penyelundupan, kejahatan terorganisir, penggelapan, korupsi dan lain-lain. Pencucian uang ini termasuk salah satu bentuk kejahatan transnasional karena aksi dan dampaknya yang mencapai lintas negara. Oleh karena itu, dibutuhkan kerjasama internasional dalam menangani pencucian uang. Indonesia memutuskan untuk mengajukan kerjasama MLA dengan negara Swiss guna menyelidiki kasus pencucian uang yang telah dilakukan oleh warga Indonesia di negara Swiss tersebut. Hal ini dikarenakan Swiss menjadi salah satu negara yang sering dituju oleh para pelaku pencucian uang.

Ada beberapa alasan yang membuat Swiss sangat dilirik oleh para pelaku kejahatan pencucian uang. Yang pertama yaitu karena Swiss memiliki hukum

domestik yang sangat menjunjung tinggi kerahasiaan bank. Menurut hukum Swiss membocorkan informasi nasabah adalah sebuah pelanggaran hukum. Oleh karena itu setiap orang yang menyimpan uangnya di Swiss akan merasa aman. Alasan kedua adalah karena Swiss merupakan negara *tax haven* yang mengenakan pajak rendah atau tidak mengenakan pajak sama sekali. Hal tersebut tentunya membuat para pelaku kejahatan keuangan dapat meminimalisir pengeluaran mereka dan menyembunyikan kekayaan mereka agar sumber kekayaan mereka tidak diketahui.

Kepopuleran Swiss dengan sistem perbankannya sudah tidak perlu diragukan lagi. Banyak pelaku kejahatan pencucian uang yang menyimpan uangnya di bank Swiss, termasuk para PEP (*Politically Exposed Persons*) yang berasal dari berbagai negara. Sani Abacha, Ferdinand Marcos, dan Jean Claude Duvalier adalah tiga mantan pemimpin negara yang telah melakukan pencucian uang dan terbukti menyimpan uang di bank-bank Swiss. Dalam kasus ini, Swiss bersedia menerima permintaan negara-negara tersebut untuk membantu proses penyelidikan hingga uang yang tersimpan di bank Swiss kepada masing-masing negara.