

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

1.1 Indonesia Sebagai Negara Hukum

Indonesia adalah negara hukum, pernyataan tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 1 ayat (3) yang dirumuskan dalam Amandemen Ketiga Tanggal 10 November 2001. Sebagai konsekuensi dari paham negara hukum, maka seluruh sendi kehidupan dalam masyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak boleh menyimpang pada norma-norma hukum yang berlaku di Indonesia. Ini berarti hukum harus dijadikan panglima dalam setiap penyelesaian permasalahan yang berkenaan dengan individu, masyarakat, dan negara.¹

Penulis mengutip 3 (tiga) pendapat filsuf dan ahli hukum tentang konsep negara hukum, yaitu :²

1) Filsuf Plato

Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia mengenalkan konsep nomoi, sebagai karya tulis ketiga. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, politeia dan politicos, belum muncul istilah negara hukum. Dalam nomoi, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.³

2) Filsuf Aristoteles

Aristoteles mengemukakan tentang pengertian negara hukum, dalam bukunya *Politica* . Pengertian negara hukum menurut Aristoteles dikaitkan dengan arti dalam perumusannya yang masih terikat kepada “Polis”. Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara

¹ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm.15

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 2

³ Moh. Kusnardi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : Sinar Bakti, 1987), hlm. 153

sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (vlakte staat). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga ⁴negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara .

Pada masa itu yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik .

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya memegang hukum dan keseimbangan saja . Oleh karena itu menurut Aristoteles bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya . Ajaran Aristoteles ini sampai sekarang masih menjadi idaman bagi para negarawan untuk menciptakan suatu negara hukum. ⁵

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik diperintahkan dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu :⁶

Pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; Ketiga, pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik, yaitu : pemerintahan dengan satu penguasa, baik individual maupun oligarki, yang berkuasa dengan kekuatan politik absolut.

Lebih lanjut, menurut Aristoteles, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat.

⁴ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada), hlm. 166

⁵ *Ibid*

⁶ Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia* (Jakarta : UI-Press, 1995), hlm 20-21

Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.

3) Arief Sidharta

Arief Sidharta merumuskan pandangannya tentang unsur unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:⁷

- (1) Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (human dignity).
- (2) Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'.

Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah :

- (a) Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
- (b) Asas Undang-Undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
- (c) Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
- (d) Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
- (e) Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang undanganya tidak ada atau tidak jelas;
- (f) Hak Asasi Manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.

⁷ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Cetakan Ketiga, Januari 2013, hlm. 28

(3) Berlakunya Persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*)

Dalam Negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasi orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung :

- (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan
- (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

(4) Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:

- (a) Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
- (b) Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
- (c) Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
- (d) Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
- (e) Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
- (f) Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
- (g) Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

(5) Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:

- (a) Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- (b) Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan

dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi; Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:

- 1) Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
- 2) Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
- 3) Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
- 4) Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
- 5) Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
- 6) Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
- 7) Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:

- 1) Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- 2) Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;

Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna, artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

1.2 Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan (Welfare State)

Sejauh ini, perhatian atas isu negara kesejahteraan (welfare state), didasarkan pada pemahaman

bahwa negara kesejahteraan (*welfare state*) dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Keyakinan ini diperkuat dengan munculnya kenyataan empiris mengenai kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*state failure*) dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁸

Menurut Oman Sukmana,⁹ pada dekade tahun 1970-an studi kontemporer tentang negara kesejahteraan modern mendapatkan banyak perhatian, baik dari kalangan sejarawan (*historians*), ilmuwan politik (*political scientists*), dan ilmuwan-ilmuwan sosial lainnya. Membangun negara kesejahteraan, menjadi obsesi banyak negara baru terutama di Asia yang merdeka setelah Perang Dunia II.

Beberapa negara seperti Korea Selatan, Taiwan, dan Singapura, telah cukup berhasil membangun negara kesejahteraannya. Demikian pula negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*).

Menurut Pierson, kata kesejahteraan (*welfare*) di dalamnya paling tidak mengandung tiga sub klasifikasi, yakni:¹⁰

- (1) *Social welfare*, yang mengacu kepada penerimaan kolektif kesejahteraan.
- (2) *Economic welfare*, yang mengacu kepada jaminan keamanan melalui pasar atau ekonomi formal.
- (3) *State welfare*, yang mengacu kepada jaminan pelayanan kesejahteraan sosial melalui agen dari negara.

Negara Kesejahteraan (*welfare state*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya. Asumsi yang kuat bahwa negara Kesatuan Republik Indonesia didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*) dapat dilacak dari bunyi Pembukaan UUD 1945

⁸ Bismar Nasution, *Hukum Kegiatan Ekonomi I*, Books Terrace & Library, Bandung, 2007, hlm.7.

⁹ Oman Sukmana, *Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan*, Jurnal Sospol Vol 2 No. 1 UMM, Malang, 2016, hlm 103-122

¹⁰ Christopher Pierson dan Francis G. Castels, *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, 2000, hlm. 67-76.

bahwa “Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Selain itu, beberapa pasal dalam UUD 1945 mencerminkan pula nilai dasar dari Negara Kesejahteraan (*welfare state*), seperti: Pasal 27 (2) “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”; Pasal 28A “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya; demikian pula pada pasal 28B, 28C, 28H, 31, 33, dan pasal 34.

Bagaimana konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*)? Dan bagaimanakah desain Negara Kesejahteraan (*welfare state*) itu? Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) Sebenarnya gagasan tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) bukanlah suatu gagasan yang baru. Ide tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) sudah lahir sejak sekitar Abad ke-18.

Menurut Bessant, Watts, Dalton, dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin the greatest happiness (atau *welfare*) of the greatest number of their citizens. Bentham menggunakan istilah ‘utility’ (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan.¹¹

Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak negara kesejahteraan” (*father of welfare states*).

Sementara pada tahun 1850-an di Prusia konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*) dirintis oleh Otto Von Bismarck. Di masa lalu, di Eropa dan Amerika, gagasan tentang Negara Kesejahteraan

¹¹ Mahmud Siregar, *Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional Dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi Di Indonesia*, Lecture Papers, FH USU, Medan, 2008, hlm.11.

(welfare state) sempat berbenturan dengan konsepsi negara liberal kapitalistik. Namun, ternyata benturan kedua gagasan besar tersebut telah menghasilkan negara-negara makmur, terutama di Eropa Barat dan Amerika Utara, dimana rakyatnya hidup dengan sejahtera. Rakyat di negara-negara tersebut bisa menikmati pelayanan dari negara di bidang kesehatan dan jaminan hari tua dengan program asuransi kesehatan dan pensiun, sekolah gratis, dan sebagainya. Di Jerman, misalnya, warga negara mendapatkan jaminan sekolah gratis hingga tingkat Universitas, memperoleh jaminan penghidupan yang layak dari sisi pendapatan dan standar hidup, mendapatkan pelayanan sistem transportasi yang murah dan efisien, dan orang yang menganggur menjadi tanggungan negara. Semua layanan negara tersebut sebenarnya dibiayai sendiri oleh masyarakatnya yang telah menjadi semakin makmur melalui sistem asuransi dan perpajakan, dengan orientasi utamanya peningkatan kualitas sumber daya manusia dari warga negaranya (human investment).¹²

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge dan T.H. Marshall. Di Inggris, dalam laporannya mengenai Social Insurance and Allied Services, yang terkenal dengan nama Beveridge Report, Beveridge menyebut want, squalor, ignorance, disease, dan idleness sebagai the five giant evils yang harus diperangi.¹³

Dalam laporan itu, Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang dipandang mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (from cradle to grave). Pengaruh laporan Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain di Eropa, bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut. Sayangnya, sistem ini memiliki kekurangan. Karena berpijak pada prinsip dan skema asuransi, ia tidak dapat mencakup resiko-resiko yang dihadapi manusia terutama jika mereka tidak mampu membayar kontribusi (premi).

Asuransi sosial gagal merespon kebutuhan kelompok-kelompok khusus, seperti orang cacat,

¹² Fredrikus Fios, 2005, *Keadilan Hukum Jeremy Bentham Dan Relevansinya Bagi Praktik Hukum Kontemporer*. Jakarta : Binus Humaniora, hlm 301

¹³ Darmawan Triwibowo; & Bahagijo, Sugeng. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: LP3ES, hlm 45

orang tua tunggal, serta mereka yang tidak dapat bekerja dan memperoleh pendapatan dalam jangka waktu lama. Manfaat dan pertanggung jawaban asuransi sosial juga seringkali tidak memenuhi syarat (adekuat), karena jumlahnya kecil dan hanya mencakup kebutuhan dasar secara minimal.¹⁴

Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara. Ketidaktepatan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem negara kesejahteraan sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi-konsekuensi kapitalisme.¹⁵

Menurut Esping-Anderson, negara kesejahteraan adalah negara yang pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negaranya. Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (1) social citizenship; (2) full democracy; (3) modern industrial relation systems; dan (4) rights to education and the expansion of modern mass education systems. Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial (the granting of social rights) kepada warganya.¹⁶

Secara normatif, hak-hak sosial tersebut mendapat jaminan seperti layaknya hak atas properti, tidak dapat dilanggar (inviolable), serta diberikan berdasar basis kewargaan (citizenship) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas. Dalam garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal

¹⁴ Ibid hlm 46

¹⁵ Henry T Simarmata. 2008. *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*. Jakarta: PSIK Universitas Paramadina, hlm 35

¹⁶ Ibid hlm 37

pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.

Di Inggris, konsep welfare state dipahami sebagai alternatif terhadap the Poor Law yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk memberi bantuan bagi orang-orang miskin. Berbeda dengan sistem dalam the Poor Law, negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban negara (*state obligation*), di pihak lain. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi daya ciptanya sebebass mungkin (*The freest possible development and creative self-expression of its members*). Sedangkan menurut Harold J. Laski, bahwa tujuan negara adalah menciptakan keadaan di mana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal (*Creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*).¹⁷

Selanjutnya Budiardjo menyatakan bahwa terlepas dari ideologinya, setiap negara menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu, yaitu: (1) Melaksanakan penertiban (*law and order*); untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban, dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator; (2) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Dewasa ini fungsi ini sangat penting terutama bagi negara-negara baru; (3) Pertahanan. Hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk itu negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan; dan (4) Menegakkan keadilan. Hal ini dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.¹⁸

Ide dasar konsep negara kesejahteraan berangkat dari upaya negara untuk mengelola semua sumber daya yang ada demi mencapai salah satu tujuan negara yaitu meningkatkan kesejahteraan

¹⁷ Ibid hlm 37

¹⁸ Darmawan Triwibowo & Bahagijo, Sugeng, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Pengantar cetakan 1, Juli 2006, hlm 8

rakyatnya. Cita-cita ideal ini kemudian diterjemahkan dalam sebuah kebijakan yang telah dikonsultasikan kepada publik sebelumnya dan kemudian dapat dilihat apakah sebuah negara betul-betul mewujudkan kesejahteraan warga negaranya atau tidak. Masalah kemiskinan dan kesehatan masyarakat merupakan sebagian dari banyak masalah yang harus segera direspons oleh pemerintah dalam penyusunan kebijakan kesejahteraan.

Menurut Barr, pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh negara kesejahteraan haruslah berkorelasi dengan kemaslahatan dan kemakmuran rakyat. Prinsip ini menjadi tugas utama yang harus diwujudkan dalam negara kesejahteraan. Menurutnya, ada dua hal yang terkait langsung dengan upaya pembangunan ekonomi. Pertama, perwujudan negara kesejahteraan bukanlah sesuatu yang terpisah dari upaya pembangunan ekonomi. Seperti yang telah dinyatakan, pembangunan ekonomi harus membuat masyarakat semakin sejahtera, bukan sebaliknya. Kedua, tujuan perwujudan negara kesejahteraan bukan hanya karena alasan kesamaan (*equality*), tetapi juga demi efisiensi dalam proses ekonomi. Idealnya, alasan kesamaan atau pemerataan tidak bertentangan dengan tujuan efisiensi dalam ekonomi. Dua hal ini menjadi bagian dari tujuan-tujuan kesejahteraan.¹⁹

Dalam mendesain sebuah negara kesejahteraan, ada dua pertanyaan penting yang harus digarisbawahi, yaitu: pertama, apa tujuan dari sebuah kebijakan? Kedua, dengan metode apa tujuan tersebut dapat dicapai? Dua pertanyaan ini paling tidak dapat menjelaskan apakah sebuah kebijakan suatu negara betul-betul berupaya mewujudkan kesejahteraan rakyat atau tidak.²⁰

Konsep *welfare state* ini adalah sebuah gagasan negara yang menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Program ini bertujuan untuk mengurangi penderitaan masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, gangguan kesehatan, penertiban, dan penegakan hukum dan masalah sosial lain. Oleh karena itu, suatu negara yang menerapkan konsep negara *welfare state* mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan atau pencegahan pada masalah sosial.

¹⁹ Nicholas Barr. 1998. *The Economics of the Welfare State*. California: Stanford University Press, hlm.

²⁰ Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi). Jakarta: Gramedia, hlm. 62

Indonesia adalah salah satu negara berkonsep *welfare state* (negara kesejahteraan), dimana negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya. Undang-undang No. 6 Tahun 1974 yang menjelaskan konsep Kesejahteraan Sosial yang kemudian disahkan kembali pada tanggal 18 Desember 2008 sebagai pengganti undang undang yang lama. Dan dalam Pasal 1 angka (1) disebutkan, bahwa; “Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”. Hal ini menjelaskan bahwa jaminan sosial yang dikembangkan pemerintah Indonesia ditujukan untuk menyejahterakan dan mengayomi warga negaranya.²¹

Konsep negara kesejahteraan ini mempunyai tujuan untuk mengurangi penderitaan masyarakat, yaitu dalam bentuk kemiskinan, kesehatan, pengangguran, termasuk penegakan hukum, sehingga kebijakan-kebijakan publik negara bersifat pelayanan, perlindungan, pelayan, dan pencegahan terjadinya masalah-masalah hukum dan sosial. Di samping itu negara yang berkonsep negara kesejahteraan ini mengharuskan negara itu harus stabil dalam pemerintahannya, di segala bidang.

Konsep negara *welfare state*, secara implisit bisa dijumpai pada Penjelasan Umum UUD’45, serta jika ditelisik secara keseluruhan isi dari UUD’45 dapat ditarik kesimpulan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum dengan konsep *welfare state*, dimana negara mempunyai tanggungjawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya.

Menurut ketentuan Alinea IV Pembukaan UUD’45 ditegaskan bahwa salah satu fungsi pemerintah untuk mencapai tujuan negara, yakni; “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” maka pada Alinea IV Pembukaan UUD’45 ini jelas memberi pesan terhadap penyelenggara negara untuk selalu berupaya memajukan kesejahteraan umum, ini berarti penyelenggara negara (pemerintah) wajib

²¹ *Ibid* hlm 65

dengan terus menerus berupaya untuk mencapai kesejahteraan warga negaranya.

Untuk mendukung ketertiban dan kepastian hukum, dalam praktek bermasyarakat, Notaris adalah salah satu bagian dari penegak hukum, yaitu dalam pembuatan akta autentik, yang menjamin ketertiban dan kepastian hukum. Sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar 1945 Pasal 28 D ayat (1) : Dalam perkembangan saat ini, kejahatan yang dilakukan oleh orang perseorangan maupun oleh korporasi dalam batas wilayah suatu negara maupun yang dilakukan melintasi batas wilayah negara lain semakin meningkat. Kejahatan tersebut antara lain berupa tindak pidana korupsi, penyuapan, penyelundupan barang, penyelundupan tenaga kerja, penyelundupan imigran, perbankan, perdagangan gelap narkoba dan psikotropika, perdagangan budak, wanita, dan anak, perdagangan senjata gelap, penculikan, terorisme, pencurian, penggelapan, penipuan, dan berbagai kejahatan kerah putih.

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, pembangunan hukum dilaksanakan untuk mencapai misi mewujudkan bangsa yang berdaya saing dan masyarakat demokratis berlandaskan hukum.

pelaku kejahatan terlebih dahulu mengupayakan agar harta kekayaan yang diperoleh dari kejahatan tersebut masuk kedalam sistem keuangan (*financial system*), terutama ke dalam sistem perbankan (*banking system*). Dengan cara demikian, asal usul harta kekayaan tersebut diharapkan tidak dapat dilacak oleh para penegak hukum. Upaya untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal usul harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana dikenal sebagai pencucian uang (*money laundering*).²²

Tindak pidana pencucian uang merupakan persoalan dan perhatian warga dunia termasuk di Indonesia. Menurut perkiraan beberapa lembaga internasional, tindak pidana pencucian uang secara global diperkirakan mencapai sekitar USD 1 triliun sampai USD 2,5 triliun per tahun. Jumlah ini sangat besar mengingat nilai keseluruhan produk barang dan jasa yang diproduksi di Indonesia (PDB Indonesia) pada tahun 2007 hanya mencapai sekitar USD 435 milyar.²³

Komitmen Indonesia untuk berperan secara aktif dalam perdagangan bebas membutuhkan harmonisasi hukum dengan memperhatikan aturan-aturan hukum yang memaksa secara internasional dengan melakukan pembaharuan hukum. Pencucian uang (*money laundering*) dikategorikan sebagai suatu tindak pidana sejak diundangkannya UU No. 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Pembentukan undang-

²² Yunus Husein , dan Roberts K., *Tipologi Dan Perkembangan Tindak Pidana Pencucian Uang*, Rajagrafindo Persada, Jakarta , 2018, hlm. 39

²³ *Ibid*, hlm 41

undang tersebut dilatarbelakangi oleh masuknya Indonesia ke dalam daftar *Non Cooperative Countries and Territories* (NCCTs) oleh FATF pada bulan Juni 2001. FATF menyoroti beberapa kelemahan negara Indonesia untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, yakni tidak adanya undang-undang yang menetapkan *money laundering* sebagai tindak pidana, tidak adanya ketentuan Prinsip Mengenal Nasabah (*Know Your Customer*) untuk lembaga keuangan non-bank, rendahnya kualitas sumber daya manusia dalam penanganan kejahatan pencucian uang, dukungan para ahli dan kurangnya kerjasama Internasional. Masuknya suatu Negara pada daftar NCCTs tersebut, mengakibatkan buruknya sistem keuangan negara yang bersangkutan, misalnya meningkatnya biaya transaksi keuangan dalam melakukan perdagangan internasional khususnya terhadap negara maju atau penolakan negara lain atas Letter of Credit (L/C) yang diterbitkan oleh perbankan di negara yang terkena Counter-Measures tersebut.²⁴

Secara umum ada dua alasan pokok yang menyebabkan praktik pencucian uang diperangi dan dinyatakan sebagai tindak pidana, yaitu :

- 1) Pengaruh pencucian uang pada sistem keuangan dan ekonomi diyakini berdampak negatif bagi perekonomian dunia. Dampak negatifnya *money laundering* bukan hanya menghambat pertumbuhan ekonomi dunia saja, tetapi juga menyebabkan kurangnya kepercayaan publik terhadap sistem keuangan Internasional, fluktuasi yang tajam pada nilai tukar suku bunga dan dapat mengakibatkan ketidakstabilan pada perekonomian nasional dan Internasional.

²⁴ *Ibid*, hlm. 44

2) Penetapan pencucian uang sebagai tindak pidana akan memudahkan penegak hukum untuk melakukan penindakan terhadap pelaku kejahatan tersebut. Penegak hukum dapat menyita hasil tindak pidana yang sulit dilacak atau sudah dipindahtangankan kepada pihak ketiga. Dengan cara ini pengalihan uang hasil tindak pidana dapat dicegah. Orientasi pemberantasan tindak pidana sudah beralih dari “menindak pelakunya” ke arah menyita “hasil tindak pidana”. Pernyataan pencucian uang sebagai tindak pidana juga merupakan dasar bagi penegak hukum untuk memidanakan pihak ketiga yang dianggap menghambat upaya penegakan hukum.²⁵

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 sebagai Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang yang pertama kali di Indonesia, disempurnakan dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003 sebagai perubahan atas UU No.15 Tahun 2002 dan penggantian UU Nomor 15 Tahun 2002 sebagaimana diubah dengan UU No.25 Tahun 2003 menjadi Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Pencucian uang sudah menjadi sebuah kejahatan bisnis yang tidak hanya terjadi dalam lembaga keuangan, namun juga terjadi dalam lingkup kecil yang dimungkinkan dilakukan oleh perseorangan maupun korporasi melalui lintas negara atau tanpa batas tertentu lagi.

Pencucian uang (*money laundering*) adalah upaya pelaku kejahatan untuk

²⁵ M. Arief Amrullah, *Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perspektif Kejahatan Terorganisasi, Pencegahan dan Pemberantasannya*, Malang, Surya Pena Gemilang, 2014, hlm. 10

menyembunyikan atau menyamarkan asal usul harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana dengan cara memasukkan harta kekayaan hasil tindak pidana ke dalam sistem keuangan dan khususnya dalam sistem perbankan baik di dalam maupun di luar negeri dengan maksud menghindarkan diri dari tuntutan hukum atas kejahatan yang telah dilakukan dengan mengamankan harta kekayaan hasil kejahatan.²⁶

Secara umum ada beberapa alasan mengapa *money laundering* diperangi dan dinyatakan sebagai tindakan pidana, yaitu:

- 1) Pengaruh *money laundering* pada sistem keuangan dan ekonomi diyakini berdampak negatif bagi perekonomian dunia, fluktuasi yang tajam pada nilai tukar dan suku bunga merupakan bagian dari akibat negatif dari pencucian uang. Dengan adanya berbagai dampak negatif itu diyakini, bahwa *money laundering* dapat mempengaruhi perekonomian dunia.
- 2) Dengan dinyatakan *money laundering* sebagai tindak pidana akan memudahkan bagi aparat hukum untuk menyita hasil tindak pidana yang kadangkala sulit disita, misalnya aset yang sulit dilacak, atau sudah dipindahkan kepada pihak ketiga. Dengan ini, maka pemberantasan tindak pidana sudah beralih orientasinya dari menindak pelakunya ke arah menyita hasil tindak pidana.
- 3) Dengan dinyatakan *money laundering* sebagai tindak pidana dan dengan adanya sistem pelaporan transaksi dalam jumlah tertentu dan transaksi yang mencurigakan, maka hal ini lebih memudahkan bagi para penegak hukum

²⁶ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. (untuk selanjutnya disingkat "UU TPPU").

untuk menyelidiki kasus pidana sampai kepada tokoh tokoh yang ada di belakangnya.²⁷

Pencucian uang dilakukan dengan modus operandi yang sangat beragam, namun seluruh modus operandi tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis tipologi yang tidak selalu terjadi secara bertahap, mungkin juga bersamaan. Ketiga tahapan tipologi tersebut yaitu : penempatan (*placement*), pemisahan/ pelapisan (*layering*) dan penggabungan (*integration*)

Pada awalnya pencucian uang dikenal di negara-negara industri seperti Amerika Serikat. Pada saat itu uang hasil dari tindak kejahatan seperti narkoba, prostitusi, perjudian dan lain sebagainya yang disebut sebagai tindak pidana asal, dikelola sedemikian rupa sehingga tidak mudah untuk dilacak dan ditentukan bahwa uang tersebut merupakan hasil kejahatan.²⁸

Tindakan pencucian uang di Amerika Serikat sebelum tahun 1986 bukan merupakan pidana. Pemerintah Amerika Serikat mulai mengklasifikasikan pencucian uang ini sebagai tindak pidana dengan mengeluarkan *Money Laundering Act* (1986), yang kemudian diikuti dengan *The Amunzio Wylie Act* dan *Money Laundering Suppression Act* (1994).²⁹

Pencucian uang relatif baru dikenal dalam dunia hukum pidana di Indonesia, pemerintah baru menerbitkan regulasi berkaitan dengan tindak pencucian uang pada tahun 2002, yaitu Undang Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana

²⁷ PPATK, Pengenalan Anti Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme, Modul E- learning, Jakarta, 2018. hlm.5

²⁸ M. Arief Amrullah, *Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perspektif Kejahatan Terorganisasi, Pencegahan dan Pemberantasannya*, Malang, Surya Pena Gemilang, 2014, hlm. 14

²⁹ *Ibid*, hlm. 17

Pencucian Uang, yang diundangkan dan mulai berlaku sejak tanggal 17 April 2002. Undang- Undang ini tidak ada pengertian atau defenisi atau batasan mengenai apa yang dimaksud dengan pencucian uang ataupun tindak pidana pencucian uang. Yang dijelaskan pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, bahwa upaya untuk menyembunyikan dan menyamarkan asal usul harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tersebut yang dikenal sebagai Tindakan Pencucian Uang.³⁰

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang setelah berlaku setahun, setelah itu diubah dengan Undang Undang Nomor 25 tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dan kemudian diganti oleh Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang mulai di berlakukan sejak tanggal diundangkan yakni tanggal 22 Oktober 2010, dengan pertimbangan kebutuhan penegakan hukum, praktik, dan standar internasional.

Pemerintah Indonesia mengatur pencucian uang sebagai suatu tindak pidana dengan mempertimbangkan bahwa tindak pidana pencucian uang tidak hanya mengancam stabilitas perekonomian dan integritas sistem keuangan, tetapi juga dapat membahayakan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

³⁰ Mahmud Siregar, *Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional Dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi Di Indonesia*, Lecture Papers, FH USU, Medan, 2008, hlm.11.

Perubahan maupun penggantian undang-undang tindak pidana pencucian uang dari waktu ke waktu tersebut, mengindikasikan bahwa tindak pidana pencucian uang dari waktu ke waktu mengalami peningkatan dan perkembangan.

Suatu tindak pidana pencucian uang didefinisikan dalam berbagai definisi oleh para ahli. Tindak pidana pencucian uang adalah tindakan memproses sejumlah besar uang ilegal hasil tindak pidana menjadi dana yang kelihatannya bersih atau sah menurut hukum, dengan menggunakan metode yang canggih, kreatif dan kompleks. Tindak pidana pencucian uang diartikan juga sebagai suatu proses atau perbuatan yang bertujuan untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul uang atau harta kekayaan, yang diperoleh dari hasil tindak pidana yang kemudian diubah menjadi harta kekayaan yang seolah-olah berasal dari kegiatan yang sah.³¹

Dalam *Black's Law Dictionary* karya *money laundering* didefinisikan sebagai *term used to describe investment or other transfer of money flowing from racketeering, drug transaction, and other illegal sources into legal channels so that its original source cannot be traced*. Istilah tersebut menggambarkan bahwa pencucian uang (*money laundering*) merupakan penyetoran atau penanaman uang atau bentuk lain dari pemindahan atau pengalihan uang yang berasal dari pemerasan, transaksi narkoba, dan sumber-sumber lain yang ilegal melalui cara legal, sehingga sumber asal uang tersebut tidak dapat diketahui atau dilacak.³²

Dewasa ini istilah *money laundering* sudah lazim digunakan untuk menggambarkan usaha-usaha yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum untuk

³¹ Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan pertama, Sinar Grafika, 2016, h. 68

³² Habib Adje dan Sjaifurrahman, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm 67

melegalisasi uang kotor, yang diperoleh dari hasil tindak pidana. Uang kotor yang dimaksud merupakan uang yang berasal dari tindak pidana atau yang diperoleh secara tidak sah.³³

Menurut Yunus Husein, *moneylaundering* atau pencucian uang didefinisikan mengenai proses atau perbuatan yang menggunakan uang hasil tindak pidana atau uang haram istilahnya *proceed of crime* (proses kejahatan). Perbuatan pencucian uang disembunyikan atau dikaburkan asal usulnya oleh sipelaku, sehingga kemudian seolah-olah muncul uang yang sah atau yang halal.³⁴ Dari beberapa defenisi tindak pidana pencucian uang tersebut, maka dapat diketahui bahwa tindak pidana pencucian uang terdiri dari beberapa unsur, yaitu harta kekayaan dan tindakan menyembunyikan asal usul harta kekayaan yang berasal tindak pidana lainnya dengan melakukan suatu tindakan yang sah menurut hukum.

Meningkatnya tindak pidana pencucian uang akan menimbulkan dampak negatif bagi kehidupan masyarakat terutama disektor ekonomi dan bisnis. Dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana pencucian uang ini luar biasa, bahkan mengancam stabilitas ekonomi suatu negara. Di bidang ekonomi, pencucian uang dapat merongrong sektor swasta yang sah karena biasanya pencucian uang dilakukan dengan menggunakan jasa suatu perusahaan.

Tindak pidana pencucian uang adalah kejahatan dengan karakteristik khusus, dilihat dari latar belakang Undang Undang 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan Dan

³³ R. Wiyono, 2014, *Pembahasan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm 54

³⁴ Yunus Husein , dan Roberst K., *Tipologi Dan Perkembangan Tindak Pidana Pencucian Uang*, Rajagrafindo Persada, Jakarta , 2018, hlm. 47

Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, dan cara pemberantasan terhadap kejahatan tersebut bukan saja dengan memberantas kejahatan tindak pidana asal saja, tetapi juga memburu hasil kejahatan tersebut dengan menerapkan ketentuan anti pencucian uang, jadi bukan saja pelaku kejahatan asalnya tertangkap tetapi juga ke mana aliran dana hasil kejahatannya terungkap.

Pencucian uang bertujuan untuk mencampur uang hasil kejahatan dengan uang sah sehingga bisnis yang sah kalah bersaing dengan perusahaan tersebut. Selain itu, tindak pidana pencucian uang menyebabkan meningkatnya kejahatan-kejahatan di bidang keuangan dan menimbulkan biaya yang tinggi terutama biaya dalam meningkatkan upaya penanggulangan, pencegahan dan penegakan hukumnya. Tindak pidana pencucian uang merupakan pengembangan kejahatan baru yang bersifat internasional, terorganisir serta profesional dengan menggunakan teknologi tinggi dan dengan pelayanan sarana bisnis yang menguntungkan. Oleh karena itu, metode pencucian uang tidak dapat didefinisikan atau ditetapkan secara pasti karena metode yang baik bagi para pencuci uang adalah suatu metode yang belum dikenal atau belum diketahui oleh aparat penegak hukum.³⁵

Walaupun terdapat berbagai modus operandi atau metode pencucian uang, namun pada dasarnya proses pencucian uang dapat dikelompokkan ke dalam tiga tahap, yaitu :

1. *Placement* adalah upaya menempatkan dana yang dihasilkan dari suatu kegiatan tindak pidana ke dalam sistem keuangan seperti menempatkan dana pada bank, menyetorkan uang kepada penyedia jasa keuangan sebagai

³⁵*Ibid*, hlm. 48

pembayaran kredit, menyelundupkan uang tunai dari suatu negara ke negara lain dll

2. *Layering* adalah dengan memisahkan hasil tindak pidana dari sumbernya yaitu dengan melalui beberapa tahap transaksi keuangan yang kompleks dan didesain untuk menyamarkan dan menghilangkan jejak sumber dana tersebut.

3. *Integration* dilakukan dengan menggunakan harta kekayaan yang telah tampak sah, baik untuk dinikmati langsung, diinvestasikan ke dalam berbagai bentuk kekayaan material maupun keuangan, dipergunakan untuk membiayai kegiatan bisnis yang sah ataupun membiayai kembali kegiatan tindak pidana.

Ketiga metode tersebut tidak hanya dapat terjadi secara terpisah atau simultan, namun juga dapat dilakukan secara tumpang tindih. Dalam melakukan tindak pidana pencucian uang, pelaku tidak terlalu mempertimbangkan hasil yang akan diperoleh dan besarnya biaya yang dikeluarkan karena yang menjadi tujuan utama adalah untuk menyamarkan atau menghilangkan asal-usul uang sehingga hasil akhirnya dapat dinikmati atau digunakan secara aman.³⁶

Kompleksitas dari transaksi berdampak pada semakin canggihnya modus operandi TPPU yang tidak hanya melalui media penyedia jasa keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 angka (1) huruf a UU TPPU. Namun, juga melalui penyedia jasa keuangan lain yang belum diatur dalam UU TPPU seperti perusahaan modal ventura, perusahaan pembiayaan infrastruktur, pengelola sentra dana, lembaga keuangan mikro,

³⁶*Ibid*, hlm. 50

dan lembaga pembiayaan ekspor impor.³⁷

Menurut M.Yusuf, Kepala Pusat Penelitian dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), selain memanfaatkan lembaga keuangan, para pelaku tindak pidana pencucian uang juga memanfaatkan profesi-profesi tertentu dimana hubungan antara profesi tersebut dengan kliennya dilindungi kerahasiaannya oleh undang-undang atau kode etik. Hasil Riset Tipologi Semester II/2014 dan kasus-kasus tindak pidana pencucian uang muncul ke permukaan, menunjukkan bahwa profesi-profesi tertentu seperti, advokat, akuntan, penasihat keuangan, Notaris, dimanfaatkan oleh para pelaku pencucian uang untuk mengaburkan asal-usul uang atau dana yang sejatinya berasal dari tindak pidana.³⁸

Tanpa bantuan pihak yang dapat mewakili pihak tertentu (*gatekeeper*), para pelaku *white collar crime* dan pelaku tindak pidana pada umumnya akan merasa khawatir teridentifikasi transaksinya oleh penyedia jasa keuangan. Oleh karenanya, salah satu modus operandi tindak pidana pencucian uang adalah dengan menggunakan jasa advokat dan Notaris sebagai *gatekeeper*.³⁹

Sejauh ini terdapat kemungkinan bahwa salah satu cara yang dilakukan untuk melakukan pencucian uang adalah dengan memanfaatkan profesi Notaris. Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan

hlm.8

³⁷ PPATK, *Pengenalan Anti Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme*, Modul E- learning, Jakarta, 2018.

³⁸ *Ibid* hlm 9

³⁹ *Ibid.* hlm.9

Notaris (selanjutnya disingkat UUJN) maupun berdasarkan undang-undang lainnya. Sehingga dapat diketahui bahwa kewenangan Notaris diperoleh dengan cara atribusi, yaitu pemberian kewenangan yang baru kepada suatu jabatan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum. Selain mengatur kewenangan Notaris, UUJN dan/atau peraturan perundang-undangan terkait lainnya juga mengatur tentang kewajiban Notaris dalam menjalankan jabatannya.⁴⁰

Penegakan hukum di Indonesia dengan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, aparat hukum diberi peluang untuk memberantas kejahatan pencucian uang dan juga untuk melakukan penyelidikan yang kemudian ditingkatkan menjadi penyidikan terhadap aliran uang hasil kejahatan pencucian uang, sehingga penegak hukum mendapatkan hasil kejahatan sebagai tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana asal.⁴¹

Sementara itu, aparat hukum juga dapat menggunakan data PPATK dalam penyelidikan. PPATK merupakan sebuah lembaga yang diberi wewenang khusus untuk menangani pelaporan transaksi keuangan, kini mempunyai dasar hukum untuk dilakukan penyelidikan terhadap transaksi yang mencurigakan, yang berasal dari laporan pihak pelapor atas transaksi keuangan yang mencurigakan, sehingga memungkinkan untuk diselidiki aliran dana yang pada akhirnya akan menuju kepada pemilik manfaat (*beneficial owner*). Pelaku kejahatan selain menggunakan ruang lingkup bisnis keuangan, agar uang hasil kejahatan tersebut yang dianggap seolah-olah

⁴⁰ G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga, 1999, hlm. 2.

⁴¹ Sutan Remy Sjahdeni, 2004, *Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta: hlm. 18-20

sah. Pelaku kejahatan juga biasanya membelanjakan uangnya ke produk-produk yang mahal, seperti properti, mobil, motor dan lainnya.⁴²

Pengaturan dalam Pasal 17 ayat (1) Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, pemerintah masih fokus pada pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang hanya pada sektor penyediaan jasa keuangan sebagai pihak pelapor, di mana belum ada pengaturan Notaris sebagai pihak pelapor, sehingga tidak ada kewajiban hukum bagi Notaris untuk melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan. Banyak kalangan pelaku kejahatan tindak pidana pencucian memanfaatkan jasa Notaris untuk membantu menyembunyikan dan menyamarkan harta yang diperoleh dari hasil kejahatannya.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan rakyat yang dipercayakan, mempunyai tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat umum. Pelayanan negara ini dibagi menjadi dua bidang besar yaitu:

- 1) Pelayanan masyarakat dalam bidang hukum publik;
- 2) Pelayanan masyarakat dalam bidang hukum perdata.

Pelayanan kepada masyarakat umum dalam bidang hukum perdata di dalam organ negara disebut kewenangan pejabat umum diperoleh langsung dari kekuasaan tertinggi yaitu negara. Hal ini mengandung arti bahwa pejabat umum mempunyai kedudukan yang mandiri dalam hukum perdata.

Profesi Notaris yang terhormat yang bertugas melayani masyarakat di dalam bidang hukum perdata tidak seharusnya dijadikan sebagai sarana pencucian uang oleh

⁴²*Ibid*, hlm. 23

pelaku pidana pencucian uang, oleh karena itu perlu ada yang mengatur mengenai profesi Notaris sebagai pihak pelapor yang wajib melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan yang dilakukan para pihak yang menggunakan jasa Notaris.⁴³

Menyadari adanya kekosongan hukum, yang tidak mengharuskan Notaris sebagai pihak pelapor atas transaksi keuangan yang mencurigakan, untuk menindak lanjutnya, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang merupakan amanah dari Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tersebut, terdapat beberapa pihak pelapor yang sebelumnya belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tersebut, di mana salah satunya adalah Notaris sebagai pihak pelapor atas transaksi keuangan yang mencurigakan, dan sejak itu Notaris selaku pejabat umum berkewajiban menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tersebut.

Menyadari belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan dan prosedur untuk mengelola dan memitigasi risiko pencucian uang dan/atau pendanaan terorisme yang diidentifikasi dengan penilaian bagi pihak pelapor atas transaksi yang mencurigakan, maka oleh pemerintah dikeluarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Notaris, sejak itu Notaris secara langsung turut serta berperan

⁴³ G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga, 1999, hlm. 5

mewujudkan Negara Kesatuan Indonesia yang bersih, damai dan sejahtera, walaupun di sisi lain Notaris dibebani kewajiban untuk menjaga kerahasiaan atas akta yang dibuatnya, sebagaimana pada Pasal 16 ayat (1) huruf e oleh Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, mengatur bahwa dalam menjalankan jabatannya Notaris wajib merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya. Notaris sebagai salah satu perangkat hukum, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Notaris juga memiliki hak ingkar, yang mana Notaris sebagai pejabat umum yang profesional diharuskan memegang sumpah jabatannya untuk tidak memberitahukan isi aktanya, akan tetapi juga apa yang diketahui dan diberitahukan dalam rangka pembuatan akta.⁴⁴ Notaris sebagai pejabat umum adalah juga organ negara yang dilengkapi dengan kekuasaan umum, berwenang menjalankan sebagian dari kekuasaan negara untuk membuat alat bukti tertulis dan autentik dalam bidang perdata, seharusnya diberikan perlindungan hukum, sebagai pihak pelapor atas transaksi keuangan mencurigakan, guna melaksanakan kedua peraturan yang tersebut pada saat yang bersamaan.⁴⁵

Kebijakan dan Prosedur apa yang harus ditempuh oleh Notaris saat menjalankan profesinya guna melaporkan transaksi keuangan yang mencurigakan, sehubungan kewajiban penerapan prinsip mengenali pengguna jasa Notaris. Menyadari adanya kekosongan hukum, yang tidak mengharuskan Notaris sebagai pihak pelapor atas

⁴⁴ M. Arief Amrullah, *Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perspektif Kejahatan Terorganisasi, Pencegahan dan Pemberantasannya*, Malang, Surya Pena Gemilang, 2014, hlm. 15

⁴⁵ H. Salim, *Peraturan Jabatan Notaris*, Cet. I, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 28

transaksi keuangan yang mencurigakan, untuk menindak lanjutinya, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang merupakan amanah dari Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Pemanfaatan jasa Notaris dalam membantu keberhasilan terlaksananya suatu tindak pidana pencucian uang mendapat perhatian khusus dari pemerintah. Hal ini dapat diketahui dari disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 Tentang Pihak Pelapor Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disingkat “PP 43/2015”). Sebagaimana dalam Pasal 3 PP 43/2015 ini ditentukan bahwa, Notaris sebagai pihak yang berkewajiban melaporkan dugaan tindak pidana pencucian uang terkait akta yang dibuatnya.

Pemanfaatan jasa Notaris dalam membantu keberhasilan terlaksananya suatu tindak pidana pencucian uang merupakan suatu kenyataan yang terjadi di dalam masyarakat dan mempengaruhi. Hal mengenai kejadian-kejadian nyata dalam masyarakat dapat memberi pengaruh kepada hukum, tidak mungkin dapat memahami norma-norma hukum tanpa memikirkan secara mendalam kejadian-kejadian yang nyata dalam masyarakat, yang hendak diatur oleh norma hukum tersebut.⁴⁶

Sesuai dengan ketentuan, Notaris berkewajiban melaporkan transaksi keuangan mencurigakan para pihak yang membuat akta. Transaksi keuangan mencurigakan yang

⁴⁶ O.K.Saidin, *Mencari dan Menjadi Hukum Indonesia*, PT.Raja Grafindo Persada Indonesia, Jakarta, 2016, hlm.64.

dimaksud dalam Pasal 1 Angka 8 PP 43 Tahun 2015 adalah :⁴⁷

1. Transaksi keuangan yang menyimpang dari profil, karakteristik, atau kebiasaan pola transaksi dari pengguna jasa yang bersangkutan.
2. Transaksi keuangan oleh pengguna jasa yang patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pelaporan transaksi yang bersangkutan yang wajib dilakukan oleh pihak pelapor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.
3. Transaksi Keuangan yang dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan Harta Kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana, atau
4. Transaksi Keuangan yang diminta oleh PPATK untuk dilaporkan oleh pihak pelapor karena melibatkan harta kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana. Notaris sebagai salah satu pelapor dalam PP 43/2015 diwajibkan melaporkan hal-hal berikut ini :⁴⁸
 - a. Pembelian dan penjualan properti;
 - b. Pengelolaan terhadap uang, efek, dan/atau produk jasa keuangan lainnya;
 - c. Pengelolaan rekening giro, rekening tabungan, rekening deposito, dan/atau rekening efek;
 - d. Pengoperasian dan pengelolaan perusahaan; dan/atau

⁴⁷ *Ibid*, hlm.66

⁴⁸ H. Salim, *Peraturan Jabatan Notaris*, Cet. I, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 34

- e. Pendirian, pembelian dan penjualan badan hukum.

Berdasarkan ketentuan PP 43 Tahun 2015 tersebut, dapat diketahui seorang yang menjalankan jabatan sebagai Notaris, memiliki kewajiban menyampaikan pelaporan atas terjadinya transaksi keuangan yang mencurigakan terkait akta yang dibuat, akan tetapi di sisi lain Notaris tersebut, wajib pula memenuhi ketentuan menjaga kerahasiaan yang melekat pada jabatan Notaris. Dalam menjalankan jabatan sebagai Notaris, seorang Notaris memiliki kewajiban kerahasiaan akta. Kewajiban kerahasiaan akta tersebut diatur pada beberapa ketentuan dalam UUJN, yakni seperti Pasal 4, Pasal 16 dan Pasal 54.⁴⁹

Kewajiban kerahasiaan akta tersebut menjadi salah satu sumpah jabatan bagi Notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUJN menentukan, "...bahwa saya akan merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatan saya." Selain itu kewajiban kerahasiaan akta juga merupakan salah satu dari beberapa kewajiban seorang Notaris, sebagaimana dapat dilihat dari Pasal 16 Ayat (1) huruf e yaitu : "merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain".⁵⁰

Notaris juga hanya dapat memberikan, memperlihatkan, atau memberitahukan isi akta, Grosse Akta, Salinan Akta atau Kutipan Akta, kepada orang yang berkepentingan langsung pada akta, ahli waris, atau orang yang memperoleh hak, kecuali ditentukan

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 30

⁵⁰ Freddy Harris dan Leny Helen, *Notaris Indonesia*, cetakan kedua, PT Lintas Cetak Djaja, Jakarta, 2009, hlm 223

lain oleh peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 54 UUJN.⁵¹

Perlu dicatat bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tersebut, memiliki beberapa pihak pelapor yang sebelumnya belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tersebut, di mana salah satunya adalah Notaris sebagai pihak pelapor atas transaksi keuangan yang mencurigakan, dan sejak itu Notaris selaku pejabat umum berkewajiban menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tersebut.⁵²

Menyadari belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan dan prosedur untuk mengelola dan memitigasi risiko pencucian uang dan/ atau pendanaan terorisme yang diidentifikasi dengan penilaian bagi pihak pelapor atas transaksi yang mencurigakan, maka oleh pemerintah dikeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Notaris, sejak itu Notaris secara langsung turut serta berperan mewujudkan Negara Kesatuan Indonesia yang bersih, damai dan sejahtera.⁵³

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis tertarik mengambil judul penelitian, yaitu : **PENERAPAN PELAPORAN TRANSAKSI KEUANGAN YANG MENCURIGAKAN OLEH NOTARIS .**

⁵¹ Ibid, hlm. 225

⁵² Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

⁵³ *Op cit*, hlm. 227

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah yang harus dikaji sebagai berikut :

2.1 Bagaimana pengaturan mengenai kewajiban dan tanggung jawab Notaris dalam melaporkan adanya Transaksi Keuangan Mencurigakan?

2.2 Bagaimana pelaksanaan adanya kewajiban dan tanggung jawab Notaris dalam pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan?

3. Tujuan Penelitian

Adapun penelitian ini memiliki tujuan, yaitu :

3.1 Untuk mengetahui tanggung jawab Notaris dalam melaporkan Transaksi Keuangan yang Mencurigakan.

3.2 Untuk mengetahui penerapan pelaporan Transaksi Keuangan yang Mencurigakan oleh Notaris.

4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

4.1 Memberi sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan Hukum baik dalam bidang Peraturan Jabatan Notaris/Kode Etik Notaris maupun Hukum Kenotariatan.

4.2 Sebagai bahan masukan kepada masyarakat agar dapat mengetahui kewajiban Notaris dalam pelaporan dan penerapannya khususnya pengguna jasa Notaris.

5. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini tersusun dari 3 sub bab yang berupa latar belakang permasalahan, pokok permasalahan yang akan diteliti, dan juga tujuan dari suatu penelitian, dan suatu sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini saya sebagai penulis akan menjelaskan mengenai landasan berdasarkan teori dan juga landasan konseptual yang akan ditelaah di dalam penelitian

ini. Landasan teori dan konseptual mengenai kewajiban pelaporan transaksi yang mencurigakan bagi Notaris

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini memuat metode yang saya sebagai penulis gunakan dalam penelitian ini yang akan digunakan dalam penelitian ini terkait juga jenis penelitian ini, jenis data, cara perolehan data, metode pendekatan dan analisa data.

BAB IV : ANALISIS

Pada bab ini saya sebagai penulis yang akan menguraikan jawaban atas permasalahan dengan berdasarkan pada hasil penelitian tentang Penerapan Pelaporan Transaksi yang Mencurigakan dan hambatan bagi Notaris.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini membahas mengenai suatu bentuk kesimpulan (jawaban atas permasalahan yang berdasarkan pada analisis permasalahan) dan saran (rekomendasi) .