

URGENSI PENGATURAN HUKUM CENTRAL BANK DIGITAL CURRENCY DALAM DIMENSI ANTI PENCUCIAN UANG

Go Lisanawati
Fakultas Hukum, Universitas Surabaya
e-mail: go_lisanawati@staff.ubaya.ac.id

Erly Aristo
Fakultas Hukum, Universitas Surabaya
e-mail: vincent.erly@staff.ubaya.ac.id

disampaikan 13/4/2021 – di-review 30/5/2021 – diterima 22/5/2022
DOI: 10.25123/vej.v8i1.4520

Abstract

The issue of digitalized forms of payment systems has required adjustment from a State to accommodate and respond. One of the issues is concerning the use of virtual currencies, and Central Bank Digital Currency. It requires the accommodative and responsive of the law instruments in Indonesia to arrange that issue. The payment systems' policy in Indonesia has not placed any issues of crypto/digital currency as one of the payment methods. Central Bank Digital Currency is a the digital form of fiat money. Through the Bank Indonesia Regulation Number 18/40/PBI/2016 concerning Operation of Payments Transaction Processing, and Bank Indonesia Regulation Number 19/12/PBI/2017 concerning the Implementation of Financial Technology, it can be understood that Indonesia remain bans the use of any virtual currency as payment instruments. Central Bank Digital Currency has different form of virtual currencies which are not issued by the state, but it is remain called as virtual currencies. In fact, the use of virtual currencies has been exploited by money launderer to do laundering. Virtual currencies has no underlying asset or responsible authority or administrator, volatile, risky, and speculative. This article is a normative legal research method that will analyzed the direction in which Indonesian Law can headed Central Bank Digital Currency while the option has become more less for not response it. The result of this research has showed that it is urgently need for Bank Indonesia (as a central bank in Indonesia) to recognise Central Bank Digital Currency as payment's instrument.

Keywords:

Payment Systems; Central Bank Digital Currency; Anti Money Laundering Regime; Legal Framework

Abstrak

Permasalahan mengenai digitalisasi sistem pembayaran membutuhkan penyesuaian dari Negara untuk mengakomodasi dan merespon. Salah satu isu tersebut adalah terkait penggunaan mata uang *virtual* (mata uang *digital*/mata uang *kripto*) dan *Central Bank Digital Currency*. Untuk ini diperlukan instrumen hukum yang akomodatif dan responsif untuk mengatur. Kebijakan sistem pembayaran di Indonesia belum menempatkan masalah uang digital ini sebagai salah satu metode pembayaran. *Central Bank Digital Currency* merupakan bentuk digital dari uang kertas. Melalui PBI No. 18/40/PBI/2016 tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran, dan PBI No. 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial dipahami bahwa penggunaan mata uang *virtual* sebagai alat pembayaran dilarang di Indonesia. *Central Bank Digital Currency* memiliki berbagai bentuk mata uang *kripto*/*digital*/*virtual* yang tidak dikeluarkan oleh negara, tetapi tetap disebut sebagai mata uang *virtual*/*maya* uang *kripto*. Penggunaan mata uang *virtual* telah banyak dimanfaatkan oleh pencuci uang untuk melakukan pencucian uang dan pendanaan terorisme. Mata uang *virtual* tidak memiliki aset yang mendasari atau otoritas atau administrator yang bertanggung jawab, mudah berubah, berisiko, dan spekulatif. Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum

normatif yang akan menganalisis ke arah mana Hukum Indonesia dapat merespon *Central Bank Digital Currency*, sementara pilihannya semakin berkurang untuk tidak meresponnya. Hasil dari penelitian ini menunjukkan keharusan Bank Indonesia untuk siap di dalam merespon *Central Bank Digital Currency* sebagai alat pembayaran di Indonesia.

Kata Kunci:

Sistem Pembayaran, *Central Bank Digital Currency*. Rezim Anti Pencucian Uang, Pengaturan Hukum

Pendahuluan

Perkembangan dan peredaran uang digital tidak dapat dielakkan mengingat pertumbuhan ekonomi kreatif di seluruh dunia, termasuk di dalamnya menyentuh pada munculnya penggunaan *Virtual Currency*, yang di dalam perkembangannya nanti menyentuh pada banyak hal yang bersifat *debatable*, dan memerlukan kewaspadaan di dalam upaya pelaksanaannya. Terkait hal ini, dijelaskan bahawanya kemunculan bisnis berbasis digital dan teknologi finansial (*financial technology*) sangatlah dipengaruhi karena perkembangan teknologi di bidang komunikasi dan informasi, dan juga perubahan gaya hidup masyarakat. Hal ini tentu saja membutuhkan kehadiran alat pembayaran yang memiliki keunggulan lebih terkait dengan kecepatan, keamanan, serta efisiensi.¹

Kehadiran alat pembayaran tersebut muncul dengan berbagai penamaan, seperti *virtual currency*, *digital currency*, *digital assets*, *crypto currency* dan lain-lain. Inovasi tersebut perlu direspon mengingat keberadaan mata uang-mata uang tersebut disebut sebagai mata uang, tetapi dalam limitasi pengertian yang diakui secara resmi oleh negara-negara melalui otoritas keuangannya, serta sifat dari mata uang tersebut yang belum memiliki kesamaan karakteristik sehingga tetap memunculkan potensi dieksploitasinya oleh para pelaku kejahatan termasuk juga para *cyber offender* dan *launderer*.

Salah satu hal yang menjadi perhatian adalah pada pola penggunaan alat pembayaran dalam konteks sistem pembayaran suatu negara terkait dengan kehadiran mata uang-mata uang *digital* tersebut. Respon tersebut perlu ditekankan

¹ Siaran Pers OJK: Penerapan Mata Uang Digital Masih Memerlukan Kajian, diakses dari <https://www.ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Documents/Pages/Siaran-Pers-OJK-Penerapan-Mata-Uang-Digital-Masih-Perlu-Kajian/Siaran%20Pers%20OJK%20Penerapan%20Mata%20Uang%20Digital%20Masih%20Perlu%20Kajian.pdf>, pada 17 Juli 2020

sekali lagi dalam konteks wacana penerapan *Central Bank Digital Currency* (selanjutnya disebut sebagai CBDC) ataupun disebut dengan *Central Bank Cryptocurrencies* (selanjutnya disebut CBCC). *Currencies* tersebut merupakan inovasi di bidang teknologi finansial, yang secara konsep akan membawa pengaruh yang cukup signifikan pada perekonomian dan stabilitas sistem keuangan suatu negara.

Perkembangan teknologi dan inovasi yang telah memunculkan berbagai mata uang dengan penamaan yang beragam seperti *virtual currency*, *virtual assets*, *stable coin*, *digital currency*, *crypto currencies*, *digital assets*, *virtual assets*. Inovasi perkembangan teknologi finansial telah menjadi cara masuk diadaptasinya “mata uang-mata uang” yang dipandang oleh masyarakat sebagai sesuatu yang menjanjikan, tetapi tidak jarang menjadi kekhawatiran Pemerintah melalui bank sentral sebagai lembaga yang harus memberikan perlindungan kepada masyarakat yang menggunakan “mata uang-mata uang” tersebut. Konsep uang dari “mata uang-mata uang” yang beredar pesat dalam berbagai bentuk dan rupa harus diuji dengan undang-undang yang mengatur mengenai mata uang tersebut di masing-masing negara. Namun demikian benar adanya bahwa harus dilakukan kehati-hatian atas risiko-risiko yang menyertainya, dan memperkuat dengan rezim “*Cyber Security*”, “*Data Protection*” dan “*Anti Money Laundering*”.

Lebih jauh, penggunaan *electronic money* (bukan dalam konteks uang elektronik sebagaimana diakui oleh Pemerintah Indonesia) dan *cryptocurrency* menyisakan permasalahan mengenai keterbatasan, yang akan menjadi penghambat di dalam implementasi secara *worldwide*. Pro dan kontra tidak terhindarkan, tetapi juga mengingat semakin maraknya bermunculan inovasi *virtual currency* tersebut. Salah satu hambatan tersebut adalah pada ketiadaan peran otoritas sentral dari perbankan masing-masing negara untuk melakukan kontrol dan intervensi. Pada perkembangannya telah dilakukan pengkajian akan kemungkinan penerapan CBDC dengan *Distributed Ledger Technology (DLT)*, dan diterbitkan oleh Otoritas Bank Sentral.

Pada hakikatnya yang dimaksud dengan CBCC/CBDC berbeda dengan berbagai *virtual currency* yang telah beredar saat ini. Sayuri Shirai dalam

laporannya pada *Asian Development Bank Institute* memberikan pengertian “*Central Bank Crypto Currency refers to “the liability of the balance sheets of central banks, namely money created by a central bank to be used by fulfilling the four functions of money...” The amount of outstanding coins issued is much smaller than the amount of outstanding central bank notes in circulation due to smaller units...”*”². Istilah CBCC banyak dipergunakan secara berpadanan dan bergantian dengan CBDC.

Bank Indonesia selaku Bank Sentral di Indonesia pada hakikatnya diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan diatur dalam Undang-Undang yaitu Undang-Undang tentang Bank Indonesia (yang selanjutnya disebut sebagai UU Bank Indonesia). Undang Undang Bank Indonesia telah menetapkan mengenai pengertian sistem pembayaran berikut telah mendefinisikan uang, sekaligus menjelaskan tentang tugas bank sentral. Namun demikian belum mencakup mengenai perkembangan terkait *virtual currency* maupun CBDC. Ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Bank Indonesia menentukan:

“Sistem Pembayaran adalah suatu sistem yang mencakup seperangkat aturan, lembaga, dan mekanisme, yang digunakan untuk melaksanakan pemindahan dana guna memenuhi suatu kewajiban yang timbul dari suatu kegiatan ekonomi”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, elemen dalam sistem pembayaran meliputi:

- Suatu sistem;
- Mencakup seperangkat aturan, lembaga, dan mekanisme;
- Digunakan untuk melaksanakan pemindahan dana;
- Guna memenuhi suatu kewajiban yang timbul dari suatu kegiatan ekonomi.

Diskursus terkait *cryptocurrencies* masih *debatable*, sekaligus berarti bahwa eksistensi *Central Bank Digital Currency* harus menjadi kajian mendalam. Perihal tersebut, Bank Indonesia sedang melakukan pengkajian atas dampak baik dan dampak buruk bila *central bank crypto currencies* diterapkan.³

Penulisan ini merupakan hasil penelitian hukum yang dilakukan dengan

² Sayuri Shirai, *Money and Central Bank Digital Currency*. ADBI Working Paper Series. ADBI, Japan, 2019, hlm. 2

³ Diakses dari <https://economy.okezone.com>, diakses tanggal 6 Agustus 2019

menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan memberikan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) terkait dengan permasalahan yang dibahas, yaitu terkait dengan sistem dan instrumen pembayaran, fungsi sentral bank, tindak pidana pencucian uang, dan mata uang *virtual*. Terkait dengan hal ini, Sulistiyowati Irianto dan Shidarta menjelaskan bahwa “menghadirkan pemahaman metodologis yang kompleks seputar penelitian hukum merupakan upaya yang sangat vital dalam diskursus ilmiah di kalangan komunitas disiplin hukum. Keinginan untuk menyerap hukum yang hidup (*living law*) atau kebutuhan untuk mengkritisi peraturan perundang-undangan, misalnya, tidak mungkin berjalan apabila penelitian dan penalaran hukum diperlakukan sekedar mengikuti sistem logika tertutup”.⁴ Oleh karenanya hasil yang telah didapatkan melalui studi kepustakaan, dilakukan juga dengan melakukan klarifikasi, yaitu dengan melakukan wawancara dengan *focal point institution*, seperti Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) atas kebutuhan pengaturan CBDC demi pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.

Penulisan ini hendak menganalisis urgensi pengaturan hukum terkait dengan CBDC di Indonesia, terlebih ditinjau dari sudut anti pencucian uang. Pada sudut ini, perkembangan teknologi dan inovasinya harus selalu dilakukan sinkronisasi, harmonisasi, serta berintegrasi dengan berbagai kebijakan dan payung hukum yang berlaku. Pengaturan ini apabila disinergikan dengan peraturan hukum lainnya, khususnya dalam hal ini adalah pengaturan anti pencucian uang dan penguatan rezim anti pencucian uang. Undang-undang terkait pencucian uang dioperasionalkan untuk pengaturan yang lebih umum yang mengancam stabilitas perekonomian negara dan integritas sistem keuangan, dengan apapun eksistensinya apakah berupa *fiat currencies*, *virtual assets*, ataupun penamaan

⁴ Sulistiyowati Irianto & Shidarta (ed), Metode Penelitian Hukum Konstalasi dan Refleksi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. xiii

lainnya. Berdasarkan sudut pandang anti pencucian uang, “*the future assets atau currencies*” ini telah menjadi *emerging threat* yang harus segera diantisipasi.

Pembahasan

Digital Currency dan/atau Cryptocurrencies Sebagai Mata Uang

Penyebutan *cryptocurrencies* atau *virtual currency* atau *digital currency* sebagai mata uang memerlukan pengkajian yang mendalam, mengingat kriteria uang haruslah dipenuhi. Beberapa negara sudah mengatur mengenai *crypto currency* dan juga membentuk *regulation technology (RegTech)* terkait dengan kebutuhan tersebut. Regulasi Indonesia yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (selanjutnya disebut BAPPEBTI) juga memasukkan *Bitcoin* dan *cypto currency* sebagai aset.

PBI No. 20/6/PBI/2018 menegaskan bahwa uang elektronik harus memiliki unsur-unsur: a. diterbitkan atas dasar nilai uang yang disetor terlebih dahulu kepada penerbit; b. nilai uang disimpan secara elektronik dalam suatu media server atau chip; dan c. nilai uang elektronik yang dikelola oleh penerbit bukan merupakan simpanan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai perbankan. Terkait *Taxonomy Uang (Taxonomy of money)* pada hakikatnya didasarkan pada kata kunci: (i). *Issuer (central bank or other)*; (ii). *Form (electronic or physical)*; (iii). *Accessibility (universal or limited)*; and (iv). *Transfer mechanism (centralised or decentralised)*⁵

Keempat kata kunci tersebut haruslah mampu dielaborasi untuk menjawab apakah dapat mata uang digital tersebut dikategorisasikan sebagai mata uang (*currency*) ataukah tidak. *Crypto currency* dengan berbagai varian namanya belumlah dapat dikategorikan sebagai mata uang, demikian pula menurut Indonesia. Eksistensi *crypto currency* telah diterima banyak oleh masyarakat, tetapi belum dapat dinyatakan sebagai keseluruhan masyarakat. Risiko-risiko yang masih diyakini belum terselesaikan adalah pada potensi

⁵ Christina Barontini and Henry Holden, *No Proceeding with Caution – A survey on Central Bank Digital Currency: Monetary and Economic Department*, Bank for International Settlement, BIS Papers, 2019, hlm.1

eksploitasi oleh *launderer* dan/juga pelaku kejahatan siber, sekaligus juga nilai fluktuatif yang belum dapat diintervensi oleh Negara.

Penggunaan istilah *Digital Currency* dimaknakan pula uang *virtual*. Bank Indonesia pada siaran pers memilih menggunakan istilah *Digital Currency* yang merujuk pada *virtual currency*, yang didefinisikan sebagai “uang digital yang diterbitkan oleh pihak selain otoritas moneter yang diperoleh dengan cara pembelian, transfer pemberian (*reward*), atau *mining* (proses menghasilkan sejumlah *virtual currency* baru, melibatkan proses matematika yang rumit). Uang digital ini dikeluarkan/dikontrol oleh komunitas pengembang serta digunakan dan diterima oleh anggota komunitas *virtual*”. Dengan demikian yang diartikan sebagai *virtual currency* ini memiliki karakteristik *cryptocurrencies* karena dikeluarkan atau dikontrol oleh komunitas, atau selain otoritas moneter.

Mengenai *Digital Currencies* ini dijelaskan sebagai berikut:

Digital currencies are money used on the internet. Digital money exists only in the digital form. It doesn't have any physical equivalent in the real world. Nevertheless, it has all the characteristics of traditional money. Just as classic fiat money, you can obtain, transfer or exchange it for another currency. You can use it to pay for the goods and services, such as mobile and internet communication, online stores and others. Digital currencies don't have geographical or political borders; transactions might be sent from any place and received at any point in the world...⁶

Digital currencies ini tidak memiliki ekuivalensi dengan bentuk fisik uang yang ada di dunia nyata, namun uang digital ini dapat dipergunakan untuk membayar pembelian barang dan jasa. *Digital currencies* di sini memiliki karakteristik uang tradisional, seperti *classic fiat money*.

Terkait dengan risiko pencucian uang, dijelaskan keterkaitan *digital currencies* dengan pencucian uang sebagai berikut:

“One aspect of cryptocurrencies that is of concern is its ability to be used for money laundering and other nefarious purposes. The anonymity associated with cryptocurrencies allows it to be used as a medium of exchange for criminal organizations and sanctioned governments. The blockchain which

⁶ <https://cointelegraph.com>, diakses pada tanggal 21 November 2020

*underlie cryptocurrencies often do not store personal data, so they offer no way to identify the individual or organization associate with it*⁷.

Kerentanan *money laundering* dalam *digital currency* adalah pada *anonymity*, dan hal tersebut dipergunakan untuk melakukan pencucian uang⁸. Lebih lanjut *“generates crime (theft) and counterfeiting, and is also the main vehicle for money laundering, tax evasion and terrorist financing”*⁹ Dengan demikian salah satu yang membawa kendala pada masalah mata uang digital ini adalah kerentanan akan pencucian uang.

Apolline Blandin dkk mempublikasikan beberapa penelitian yang menjelaskan mengenai berbagai hal yang terkait dengan *RegTech* dan *Crypto currencies*. Pada laporan hasil penelitian yang berjudul: *The Global Crypto Asset Regulatory Landscape Study*, dilaporkan bahwa:

*“The fundamentally new characteristic of native-digital crypto assets lies in the incentive role that the token plays in a particular network: namely, if the token were to be stripped away, would the network still function properly? Such token may require distinct regulation compared to traditional assets”*¹⁰.

Dengan demikian *cryptocurrencies* yang dimaknakan sebagai suatu *token* atau aset juga dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran atau alat tukar, *token* yang memiliki fungsi, serta instrumen investasi. Hal tersebut harus diikuti dengan langkah hukum berupa proses legislasi yang diperlukan. Terkait dengan proses legislasi, dijelaskan sebagai berikut:

“Some legislative attention is needed for a rational and consistent treatment of visual objects in the future. Generally, until a closer examination of their

⁷ Andrew Tarpey, *The Money Laundering Risk of Cryptocurrencies*, Article, diakses dari www.southpacgroup.com, pada tanggal 4 Agustus 2019, hlm. 2

⁸ Robby Houben and Alexander Snyers, *Cryptocurrencies and Blockchain: Legal Context and implication for financial crime, money laundering and tax evasion*, European Parliament, 2018, p.11, diakses dari <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf>

⁹ Nández Alonso, S.L.; Jorge-Vazquez, J.; Reier Forradellas, R.F., *Central Banks Digital Currency: Detection of Optimal Countries for the Implementation of a CBDC and the Implication for Payment Industry Open Innovation*. J. Open Innov. Technol. Mark. Complex. 2021, 7, 72. <https://doi.org/10.3390/joitmc7010072>

¹⁰ Apolline Blandin, et.al, *The Global Crypto Asset Regulatory Landscape Study*, The University of Cambridge: Judge Business Law, London, 2019, hlm. 17

*property status by lawyer, court and legislatures, crypto assets will remain in a grey area within property law*¹¹

Tania Ziegler dkk menjelaskan bahwa negara-negara yang sudah melaksanakan menunjukkan bahwa *existing regulatory-frameworks* telah mendorong negara-negara untuk menuju level lebih tinggi dalam melakukan penetrasi alternatif keuangan dalam level nasional¹². Selanjutnya Brian Zhang dkk dalam laporan penelitiannya menjelaskan mengenai *Regulation Technology* (disebut sebagai *RegTech*). Yang dimaksud dengan “*RegTech is an increasingly important tool for regulators to consider as they innovate and promote financial inclusion*”.¹³ Pada hakikatnya *RegTech* merupakan semua teknologi yang digunakan untuk tujuan mengatur, baik dibuat oleh regulator, maupun mengatur sebuah institusi. *RegTech* menciptakan peluang-peluang untuk cara baru meregulasikan sektor keuangan pada era *digital*. Hal tersebut pada hakikatnya didasarkan pada adanya tuntutan akan perubahan yang global di dunia sistem pembayaran. Untuk itu, Christina Barontini dan Henry Holden mengingatkan mengenai perubahan dalam dunia pembayaran saat ini mengalami perubahan yang sangat cepat. Pengguna menghendaki kecepatan dan kemudahan di dalam hal pembayaran, yang dapat dilakukan di mana saja dan kapan saja. Kebutuhan signifikan yang dipikirkan oleh negara-negara untuk menggantikan sistem bank sentral konvensional menjadi *digital bank crypto currency*, yang tentu saja akan menggantikan uang konvensional dengan *crypto currency*.¹⁴ Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, kebijakan di bidang moneter diperlukan adaptasi, adopsi, dan responsivitas. Permasalahan yang harus diselesaikan pula adalah bagaimana konsep *currencies* tersebut cocok dengan konsep di dalam undang-undang yang sudah mengaturnya.

Bank Indonesia dalam sikapnya melarang penggunaan *virtual currency* (baik dalam makna *digital currency* maupun *cryptocurrencies*), dikarenakan risiko atau

¹¹ Id, hlm.23

¹² Tania Ziegler, et.al., *Shifting Paradigms: The 4th European Alternative Finance Benchmarking Report. The University of Cambridge: Judge Business Law, London, 2019*, hlm 56

¹³ Bryan Zhang, et.al., *Early Lessons on Regulatory Innovation to Enable Inclusive Fintech. The University of Cambridge: Judge Business Law, London, 2019*, hlm. 33

¹⁴ Supra No 5, hlm 1

sisi negatif dari *virtual currency* itu sendiri. Dijelaskan oleh Bank Indonesia, risiko atau sisi negatif tersebut adalah:

- a. Nilai tukarnya sangat fluktuatif, kenaikan sangat tidak wajar sehingga rentan terhadap risiko pengelembungan (*bubble*) sehingga berpotensi merugikan masyarakat.
- b. Teknologi yang digunakan dalam *virtual currency* memungkinkan transaksi secara *pseudonymous* sehingga berpotensi untuk digunakan dalam tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme.
- c. Pihak yang memfasilitasi masyarakat dalam perdagangan *virtual currency* (penyedia *wallet* dan *exchange*) rentan terhadap serangan siber dan minim pengawasan sehingga tingkat perlindungan konsumen rendah.¹⁵

Kementerian Keuangan Indonesia¹⁶ melalui lamannya menjelaskan lebih lanjut mengenai pelarangan mata uang *virtual* sebagai alat transaksi, yang intinya:

- penggunaan mata uang *virtual* sebagai alat transaksi masih tidak memiliki landasan formal, khususnya dengan mengacu pada Undang Undang tentang Mata Uang, yang pada hakikatnya harus menggunakan mata uang Rupiah;
- ketiadaan otoritas yang mengatur dan mengawasi penggunaan mata uang *virtual* tersebut akan menimbulkan kerentanan dipergunakannya sebagai transaksi ilegal, pencucian uang, dan pendanaan terorisme yang akan merugikan masyarakat;
- ketidakjelasan *underlying asset* yang mendasari nilainya, memunculkan kemungkinan spekulasi pada transaksinya, dan risiko *bubble* (pengelembungan nilai) yang akan merugikan masyarakat.

Aspek Hukum Anti Pencucian Uang

Pada suatu sistem finansial yang semakin modern maka muncul pula kemungkinan tereksplorasi oleh para penjahat. John Mc Dowell memberikan penjelasan yang pada hakikatnya menunjukkan pada suatu sistem keuangan yang modern, dalam rangka untuk memfasilitasi dan melaksanakan perdagangan secara

¹⁵ https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_200418.aspx, diakses tanggal 2 Juli 2018

¹⁶ <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers/siaran-pers-peringatan-penggunaan-mata-uang-virtual-di-indonesia>, diakses tanggal 19 Oktober 2020

sah, ternyata juga memungkinkan adanya pelaku kejahatan yang memerintahkan pentransferan jutaan dolar secara instan dengan menggunakan komputer pribadi dan satelit. Hal tersebut dikarenakan pencucian uang bergantung pada operasionalisasi dan sistem keuangan yang ada. Pilihan pelaku untuk melakukan pencucian uang lebih bergantung pada kreativitas dari pelaku sendiri.¹⁷ Risiko *money laundering* di dalam sistem keuangan yang modern (*modern financial systems*) sangat besar.

Terkait dengan ancaman dari keberadaan *new payment* tersebut, *money laundering* atau pencucian uang menjadi salah satu macam kejahatan yang akan mendapatkan kesempatan untuk semakin berkembang. Salah satu kasus kejahatan siber yaitu dengan adanya virus yang bernama *Wannacry*, yang muncul pada tahun 2017, dengan menggunakan tebusan yang diminta dalam bentuk *bitcoin*. Tidak dipungkiri bahwa *money laundering* atau tindak pidana pencucian uang telah menjadi salah satu aktivitas utama dari organisasi kejahatan transnasional yang mencari keuntungan.¹⁸ Hasil-hasil yang didapatkan dengan tidak sah tersebut dimasukkan ke dalam sistem keuangan secara global, sehingga seolah menjadi hasil yang *legitimate*.

Terkait dengan ancaman dari keberadaan *new payment* tersebut, *money laundering* atau pencucian uang menjadi salah satu macam kejahatan yang akan mendapatkan kesempatan untuk semakin berkembang. Hal tersebut sudah dibuktikan dari beberapa kasus terjadi. Selain kasus yang sudah dimaksudkan di atas oleh Bank Indonesia, yang tidak dapat dilupakan adalah bagaimana sinergi kejahatan ini dengan kejahatan siber, yaitu dengan adanya *Malware* yang bernama *Wannacry*, yang muncul pada tahun 2017, dengan menggunakan tebusan yang diminta dalam bentuk *bitcoin*. *Financial Action Task Force* (selanjutnya disebut sebagai FATF) di dalam kajiannya menjelaskan kerentanan pencucian uang atas perkembangan *virtual Assets* dalam kasus serangan siber *wannacry* yang beberapa

¹⁷ John Mc Dowell and Gary Novis, 'The consequences of Money Laundering and Financial Crime', *Economic Perspective: The Fight Against Money Laundering. Electronic Journal of the Office of International Information Program (IIP), U.S Department of State*, 2001, hlm 5

¹⁸ Arief Amrullah, *Tindak Pidana Pencucian Uang Money Laundering: Reorientasi Kebijakan Penanggulangan dan Kerjasama Internasional*. Malang, Bayumedia Publishing, 2004, hlm. 32

waktu lalu menarik perhatian bersama, khususnya dipergunakannya mata uang krypto untuk melakukan kejahatan, termasuk pencucian uang. Kasus *wannacry* tersebut menunjukkan bagaimana hukum dalam tujuannya untuk mewujudkan tujuan hukum yaitu kepastian hukum, keadilan hukum, dan kemanfaatan hukum, khususnya terkait mata uang *cypto*, *cyber crime*, dan *cyber laundering* haruslah diwujudkannyatakan. Penolakan pengaturan mengenai mata uang krypto haruslah dikaji karena akan menimbulkan kesulitan di dalam pemberantasan tindak pidana pencucian uang.

Kekhawatiran mengenai dieksploitasinya perkembangan teknologi dalam kegiatan pencucian uang (yang dikenal juga dengan *cyber laundering*) menjadi satu alasan yang penting untuk dipertimbangkan Bank Sentral untuk meregulasi mengenai *digital currency*, termasuk mengenai CBDC ini. Hanafi Amrani menjelaskan bahwasanya dalam *cyber laundering* ini memiliki proses yang sama dengan pencucian uang konvensional. Hanya saja dana ilegal tersebut ditempatkan pada lembaga keuangan yang tidak diatur, dengan menggunakan kartu pintar atau koneksi internet berbasis komputer.¹⁹ Namun demikian di dalam perkembangannya, *Cyber laundering* ini telah meliputi *new payment systems*, dengan penggunaan teknologi yang berintegrasi ke dalam *cyber marketplace* maupun *cyber banking*.

Salah satu pendekatan di dalam rezim anti pencucian uang ini adalah dikembangkannya *compliance* dari pihak-pihak yang disebut sebagai pihak pelapor dalam anti pencucian uang. Bank Indonesia yang masih melarang segala bentuk *virtual currencies* tidak menguntungkan dari sudut pencegahan pencucian uang karena pada kenyataannya publik merespon dengan sangat antusias pada penggunaan berbagai macam *virtual currencies* tersebut. CBDC yang telah berkembangpun, bukan tidak mungkin telah dipergunakan secara diam-diam. Banyak negara yang telah merespon pengaturan CBDC tersebut, dan perkembangan global tersebut akan menguntungkan *money launderer* apabila tidak

¹⁹ Hanafi Amrani, *Hukum Pidana Pencucian Uang: Perkembangan Rezim Anti Pencucian Uang dan Implikasinya terhadap Prinsip Dasar Kedaulatan Negara, Yurisdiksi Pidana dan Penegakan Hukum*, UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 50

diatur di Indonesia. Dengan penunjukan pihak pelapor (vide Pasal 17 ayat (1) Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disebut UU No. 8 Tahun 2010)) sesungguhnya telah mengadaptasi penunjukan pihak pelapor terkait *virtual currencies* tersebut, dan harus tunduk pada mekanisme kepatuhan. Oleh karenanya pihak pelapor harus melaksanakan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa. Pada hakikatnya penerapan prinsip mengenali pengguna jasa oleh PJK/PBJ (Penyedia Jasa Keuangan/Penyedia Barang dan Jasa) sangat penting untuk mencegah digunakannya PJK/PBJ sebagai sarana pencucian uang.²⁰ Dengan demikian, dari sudut anti pencucian uang, dengan pengaturan maka pihak pelapor akan diberi beban untuk melakukan dengan ketat prinsip mengenali pengguna jasa ini.

Eksistensi *Central Bank Digital Currencies* sebagai Instrumen Pembayaran di Indonesia, serta Urgensi Pengaturan Hukumnya

Permasalahan mengenai *Central Bank Digital Currencies* tidak saja berkaitan dengan permasalahan *cryptocurrencies*, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana model pengaturan dan eksistensi makna *central bank* dari suatu negara itu sendiri di dalam sebuah keterhubungan dengan eksistensi *central bank* dalam tatanan Internasional. Setiap perkembangan global terkait kebijakan di bidang moneter akan menunjukkan sisi inovasi, sekaligus kerentanannya, yang harus direspon. Salah satu tantangan yang kemudian muncul adalah bagaimana bank sentral-bank sentral harus memikirkan ulang tentang strateginya.

Kehadiran *crypto stablecoin* yang muncul sebagai versi digital dari uang kertas (*fiat currency*) yang telah memberikan setiap orang dengan sebuah akses koneksi internet atas pilihan uang kertas dengan tanpa batasan. Mengenai *Central Bank Cryptocurrencies* dapat dipahami sebagai berikut:

The taxonomy defines a CBCC as an electronic form of central bank money that can be exchanged in a decentralized manner known as peer-to-peer, meaning that transactions occur directly between the payer and the payee without the need for a central intermediary. The distinguishes CBCCs from other existing

²⁰ Reda Mathovani, dan R. Narendra Jatna, *Rezim Anti Pencucian Uang dan Perolehan Hasil Kejahatan di Indonesia*, Malibu, Jakarta, 2011, hlm. 50

*forms of electronic central bank money, such as reserves, which are exchanged in a centralised fashion across accounts at the central bank. Moreover, the taxonomy distinguishes between two possible forms of CBCC: a widely available, consumer-facing payment instrument targeted at retail transactions; and a restricted-access, digital settlement token for wholesale payment applications.*²¹

CBDC sendiri pada hakikatnya merupakan eksistensi digital dari uang tunai di dompet. Banyak perbedaan antara CBDC dengan uang tunai, tetapi dapat dimulai dengan pemahaman akan *digital cash*. Kevin Rooke menjelaskan untuk memahami penerapan *digital cash*, maka perlu memahami karakteristik dari *cash*, yang dipergunakan sebagai pembayaran sehari-hari, yang meliputi:

- *Everyone accepts it*
- *It is hard to counterfeit*
- *It can be exchanged directly (without involving a bank, payment processor, or government)*
- *Settlement is instant and final (when I give you cash, all of it instantly becomes yours)*
- *There are no minimum or maximum purchase amounts and no withholdings periods*²²

Bank Sentral-bank Sentral telah menyadari bahwa penggunaan *cash* sendiri sudah berkurang. *Digital cash* tidak akan menggantikan *cash* itu sendiri, tetapi dikembangkan sebagai strategi untuk memperkuat ekonomi suatu negara. Hal tersebut merupakan inovasi yang lebih stabil (*stable*) dan serbaguna (*versatile*). Demikian pula dengan adanya kebutuhan pengaturan mengenai CBDC.

Bank of International Settlement (selanjutnya disebut BIS) merupakan perwakilan negara-negara dari seluruh dunia dengan akun bersama sebesar 95% dari total *Gross Domestic Product* (GDP) dunia. Kantor pusat BIS berada di Basel, Swiss, dan memiliki 2 kantor perwakilan yaitu di Hong Kong SAR dan Mexico City. BIS memiliki misi, yaitu: *“to serve central banks in their pursuit of monetary and financial stability, to foster international cooperation in those areas and act as a bank*

²¹ Morten Bench and Rodney Garrat., *Central Bank Cryptocurrencies*, *BIS Quarterly Review*, September 2017, hlm. 56, diakses dari https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1709f.pdf pada 6 Agustus 2019

²² <https://www.kevinrooke.com/post/what-are-central-bank-digital-currencies>, diakses tanggal 25 Oktober 2020

for central banks". Dengan demikian BIS bertindak selaku bank untuk bank sentral di dalam perwujudan stabilitas moneter dan keuangan. Bank Indonesia masuk sebagai salah satu member dari BIS. BIS memperkenalkan mengenai *cryptocurrencies*. *Cryptocurrencies* baru muncul setiap hari. Morten Bech dan Rodney Garratt menjelaskan sebagai berikut:

Our starting point for defining CBCC is a report on cryptocurrencies published in 2015 by the committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI (2015)). This report sought to provide a definition of the new class of currencies represented by bitcoin and altcoins (alternatives to bitcoin) that had emerged using the same technology. The report identifies three key characteristic of cryptocurrencies: they are electronic; are not the liability of anyone; and feature peer-to-peer exchange.

Cryptocurrencies utilise DLT to allow remote peer-to-peer transfer of electronic value in the absence of trust between contracting parties. Usually, electronic representations of money, such as bank deposits, are exchanged via centralised infrastructures, where a trusted intermediary clears and settles transactions. Previously, peer-to-peer exchange was restricted to physical forms of money.²³

Penjelasan tersebut memberikan gambaran mengenai karakteristik *cryptocurrencies* yang berkembang setiap harinya. *The committee on Payments and Market Infrastructures* (CPMI) sebagaimana dirujuk oleh Morten Bech dan Rodney Garratt tersebut di atas ternyata menggunakan istilah *Digital Currencies*. Pada siaran pers yang dilakukan, CPMI menjelaskan bahwasanya Inovasi di dalam wilayah pembayaran dapat memiliki implikasi yang sangat penting bagi keamanan dan efisiensi dari sistem keuangan dan harus dimonitor oleh bank sentral.

Setiap uang *digital* tentu saja memiliki kekuatan dan kelemahan, tetapi dapat menjadi kelemahan dan kekuatan bagi masing-masing uang *digital*. Beberapa masalah tersebut meliputi ada atau tidaknya pihak-pihak yang bertanggung jawab kepada negara atau tidak, bagaimana proses apabila terjadi kekeliruan atau pembatalan, permasalahan *confidentiality*, *data hacked*, atau transfer data pada sistem-sistem tersebut, serta kerentanan penipuan.

Namun demikian sistem sentralisasi dan desentralisasi ini ternyata dapat dikombinasikan penggunaannya. Hal ini dijelaskan oleh *cointelegraph* sebagai

²³ Supra No 21

berikut:

*“As reported by Forbes, more than two bln people are unbanked or do not have access to bankservices. There are over five bln people that use mobile phones, and this number is growing rapidly. Thus, the banking system can be implemented into the mobile network to provide services to more people. Using cryptocurrency and blockchain, you can enjoy all the benefits of transparency, security and decentralization. With digital money, you get controlling body, a number of digital wallets and regulation base”.*²⁴

Memahami hal tersebut, ternyata inovasi-inovasi yang berkembang juga menyadari adanya kerentanan. Oleh karenanya dikombinasikan antara sentralisasi dan desentralisasi. Cara bekerja *Telcoin* sebenarnya dengan menggunakan *mobile operators* dan *e-wallets* secara global. Hal ini memungkinkan pengguna untuk menjangkau pengguna secara lebih luas dengan layanan nirsentuh. Dengan demikian hal ini dapat menjadi pertimbangan ke depan untuk mengembangkan *cryptocurrencies* atau uang digital secara tersendiri.

Upaya pemberlakuan CBDC telah dilaksanakan oleh beberapa negara. Terkait hal itu, Agustín Carstens, *General Manager Bank of International Settlement*, dalam sambutannya menyatakan:

*“If societies want digital money, the first fork in the road is the choice of operational architecture. Should the payment system rely on a trusted central authority (such as the central bank) to ensure integrity and finality? Or could it be based on a decentralised governance system, where the validity of a payment depends on achieving consensus among network participants on what counts as valid payments?”*²⁵

Penting bagi negara untuk menentukan bentuk sistem pembayaran yang dikehendaki, termasuk di dalamnya tentang CBDC. BIS dalam *survey* pada 65 Bank Sentral di seluruh dunia menunjukkan bahwa 86% dari bank sentral tersebut saat ini melakukan riset eksperimen terkait CBDC, baik *wholesale* maupun *retail*.²⁶ CBDC ditekankan lebih pada *concepts/pilot*, *safety*, dan *robustness* menjadi kunci utama yang diperhatikan pada masalah CBDC ini.²⁷ Selanjutnya ditambahkan oleh BIS

²⁴ <https://cointelegraph.com>, diakses pada tanggal 21 November 2020

²⁵ <https://www.bis.org/speeches/sp210127.pdf>, diakses pada 24 April 2021, hlm.4

²⁶ Id, hlm 8

²⁷ Id, hlm 9

dalam konteks penurunan penggunaan uang tunai dan kurangnya akses universal ke sistem perbankan, banyak bank sentral melihat CBDC sebagai sarana untuk memastikan bahwa masyarakat mempertahankan akses ke pilihan pembayaran yang aman. CBDC diterbitkan secara publik untuk melengkapi uang tunai, dan secara khusus bank sentral melihat peluang dalam teknologi *digital*, paling tidak untuk meningkatkan efisiensi pembayaran dan terkait inklusi keuangan. Dengan demikian terkait CBDC, pertanyaannya bukan lagi pada “Apakah kita membutuhkan mata uang digital?” melainkan “Dapatkah bank sentral menangkap peluang untuk apa yang bisa menjadi representasi uang bank sentral yang unggul secara teknologi?”²⁸ BIS memberikan penekanan pada kemampuan bank sentral untuk menangkap peluang, yang tentu saja akan meletakkan negara dengan keunggulan teknologinya.

Sayuri Shirai memberikan penjelasan terkait CBDC sebagai berikut:

*The International Monetary Fund (IMF) has begun to examine the potential innovative nature of digital coins and has supported CBDC proposals. Christine Lagarde, the former managing director of the IMF, for example, urged central banks in November 2018 to consider CBDCs, since they could satisfy public policy goals, including financial inclusion, security and/or customer protection, and privacy in payments.*²⁹

IMF mendorong Bank Sentral-Bank Sentral untuk memandang urgen untuk mempertimbangkan CBDC karena diyakini CBDC dapat memenuhi tujuan kebijakan publik, termasuk inklusi finansial, keamanan dan/atau perlindungan konsumen, berikut kerahasiaan dalam pembayaran. Feng Zhu kemudian memberikan pendapat bahwasanya banyak bank sentral melakukan eksplorasi atas prospek denominasi CBDC dalam bentuk unit mata uang nasional. Beberapa di antaranya adalah *project Jasper* dari *Bank of Canada*, *joint project Stella* dari *Bank of Japan* dengan *the European Central Bank*, *Project Ubin* dari Otoritas Keuangan Singapura, *project e-krona* dari *Sveriges Riksbank*, serta *Project Inthanon* dari *Bank of*

²⁸ Id

²⁹ Sayuri Shirai, *Money and Central Bank Digital Currency*” dalam *Central Bank Digital Currency and FinTech in Asia*, edited by Marlene Amstad, Bihong Huang, Peter J. Morgan, and Sayuri Shirai, *Asian Development Bank Institute*, 2019, hlm. 27

Thailand.³⁰ Feng Zhu menjelaskan lebih rinci mengenai project yang dilakukan oleh *People's Bank of China* (PBOC) terkait CBDC ini. Bahwasanya peninjauan mengenai kemungkinan penerapan CBDC dimulai sejak 2014. Mata uang digital ini diharapkan dapat mengurangi biaya sirkulasi uang kertas, sekaligus meningkatkan kontrol atas pasokan uang. Selanjutnya pada tahun 2019, PBOC menyatakan “almost ready” untuk penerbitan mata uang digital tersebut. PBOC mendasarkan pada sistem dua tingkat, yaitu PBOC akan menyediakan uang digital, sementara bank dan lembaga lain mendistribusikan ke masyarakat umum. PBOC mewajibkan bagi lembaga tersebut memiliki cadangan sebanyak 100% dengan PBOC. CBDC tersebut menyerupai *cryptocurrency* hanya dalam cara yang terbatas, tidak mengandalkan *blockchain* sebagai kehati-hatian dalam penerbitan CBDC.³¹ Project CBDC dari PBOC disebut sebagai *Digital Currency Electronic Payments* (disebut DCEP). Yaya J. Fanusie and Emily Jin menjelaskan mengenai keberhasilan *project DCEP* yang akan mulai tersedia pada tahun 2022. PBOC menekankan bahwasanya mata uang baru tersebut akan melindungi data pribadi antar pengguna, tetapi Bank sentral akan mampu menganalisis transaksi untuk mengidentifikasi pelaku kejahatan.³² *The Wallstreet journal* melaporkan versi mata uang baru, China mempunyai alat untuk memantau ekonomi dan rakyatnya. Selain itu yuan digital dirancang agar dapat digunakan sebagai instrumen pembayaran internasional, tidak terikat pada sistem keuangan global, dan dapat menghilangkan anonimitas yang selama ini dimiliki oleh bitcoin.³³ Memperhatikan penjelasan-penjelasan kesiapan Bank Sentral China sesungguhnya dapat menjadi pendorong bagi Bank Indonesia selaku Bank Sentral untuk memilih untuk mulai melakukan pengaturan

³⁰ Feng Zhu, “Money and Finance in the Digital Age: Some New Developments” dalam *Central Bank Digital Currency and FinTech in Asia*, edited by Marlene Amstad, Bihong Huang, Peter J. Morgan, and Sayuri Shirai, Asian Development Bank Institute, 2019, hlm. 135

³¹ Id

³² Yaya J. Fanusie and Emily Jin, *China's Digital Currency Adding Financial Data To Digital Authoritarianism, Energy, Economic & Security, Bulletin*, January 2021, hlm. 11

³³ James T. Arredy, *China Creates Its Own Digital Currency, a First for Major Economy*, diakses dari: <https://www.wsj.com/articles/china-creates-its-own-digital-currency-a-first-for-major-economy-11617634118>, tanggal 5 Juni 2021

hukumnya. Berdasarkan aspek anti pencucian uang, ketiadaan pengaturan CBDC akan memberikan keuntungan dengan adanya kontrol negara atas penggunaan mata uangnya. Hal ini akan memudahkan untuk mengawasi manakala terdapat upaya-upaya pencucian uang yang menggunakan mata uang elektronik tersebut.

Setiap perkembangan pasti memiliki risiko. Namun mengingat perkembangan yang semakin global dengan ancaman kejahatan yang semakin kompleks yang membuat negara-negara harus memikirkan dan memilih ikut meregulasi atau tidak, mengikuti perkembangan atau hanya melarang. Permasalahan *digital currencies* dan berbagai penamaan lainnya telah berada pada tahap yang sudah tidak dapat diabaikan dengan cara hanya melarang. Sementara kenyataannya pelarangan itu tidak diikuti dengan upaya lain yang menutup situs-situs market *online* yang dapat dilakukan dengan berbagai cara dan metode.

Terkait dengan risiko pencucian uang, sesungguhnya dipahami dengan sifat *anonymity* dari *virtual currency*. Ternyata pada CBDC, *anonymity* tersebut juga sangat rentan muncul. *European Central Bank Eurosystem* dalam penjelasannya menegaskan pada adanya *Users' address* di mana untuk setiap penggunaanya (*user*) *is on-boarded by an intermediary* (perantara). *Intermediary* tersebut menyediakan identitas dengan samaran (*pseudonymous identities*) yang dipergunakan sebagai alamat jaringan untuk pembayaran CBDC. Selain itu terkait dengan *anonymity vouchers*, pengguna dapat menggunakan dengan bebas karena otoritas anti pencucian uang tidak dapat melihat transaksi data yang dilakukannya³⁴.

Dalam perspektif pencucian uang yang dilandaskan pada UU No. 8 Tahun 2010, pada hakikatnya mengupayakan pencegahan atas eksploitasi *virtual currency* sebagai media pencucian uang. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, *virtual currency* dalam berbagai bentuknya yang *anonymous* menjadi daya tarik untuk melakukan pencucian uang. Perbuatan-perbuatan terkait dengan penggunaan *virtual currency* dan/atau CBDC dalam perspektif UU No. 8 Tahun 2010, pada hakikatnya merupakan perbuatan yang diletakkan pada adanya

³⁴ *European Central Bank Eurosystem, Exploring Anonymity in Central Bank Digital Currencies, In Focus Issue No.4, December 2019, hlm. 7*

transaksi, yang menimbulkan hak dan/atau kewajiban hukum bagi dua pihak atau lebih (vide Pasal 1 angka 3). Transaksi ini menjadi *underlying*. Pasal 1 angka 4 menegaskan mengenai transaksi keuangan, yang meliputi berbagai perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dengan menggunakan uang. Muncul permasalahan di sini adalah Pemerintah Indonesia belum mengatur apakah *virtual currency* sebagai mata uang, tetapi bila *virtual currency* dalam bentuk CBDC maka akan otomatis menjadi uang rupiah. Dengan demikian menjadi suatu kebutuhan mendesak untuk dilakukan pengaturan akan *virtual currency* dan/atau CBDC.

Selain itu untuk melakukan upaya kontrol atas penggunaan *virtual currency* maka pihak pelapor (vide Pasal 17 ayat (1)) tetap diberikan kewajiban untuk melakukan *Customer Due Diligence* dan/atau *Enhance Due Diligence*. Para pihak pelapor tersebut harus membuat pedoman untuk pelaporan dan kepatuhannya sebagaimana diamanatkan di dalam ketentuan Pasal 31 dan Pasal 32 UU No. 8 Tahun 2010. Namun pemerintah, dalam hal ini Bank Indonesia harus merespon pengaturan atas CBDC tersebut.

Di Indonesia, pembentukan CBDC dapat dilakukan oleh Bank Indonesia. Sebagaimana kewenangan Bank Indonesia di Pasal 15 ayat (1) huruf c UU BI, Bank Indonesia dapat menetapkan alat pembayaran baru berupa CBDC. Dengan ditetapkannya CBDC oleh Bank Indonesia sebagai alat pembayaran, penggunaan *virtual currency* dapat dibatasi pada CBDC saja sehingga penggunaan tidak lagi menimbulkan risiko. Namun pembentukan CBDC oleh Bank Indonesia harus memperhatikan Pasal 19 UU Bank Indonesia, dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa Bank Indonesia berwenang menetapkan macam, harga, ciri uang yang dikeluarkan, bahan yang digunakan dan tanggal mulai berlakunya sebagai alat pembayaran yang sah. Kewenangan penetapan macam uang tersebut hanya dibatasi pada uang kertas dan uang logam saja. Oleh sebab itu perlu terlebih dahulu perlu diatur terkait jenis baru dari *virtual currency* dalam kewenangan Bank Indonesia untuk dapat membentuk CBDC di Indonesia. Bank Indonesia juga harus terlebih dahulu mempersiapkan aturan-aturan terkait penggunaan CBDC sebagai alat pembayaran dan sistem pembayaran menggunakan CBDC di Indonesia.

Peraturan-peraturan tersebut harus terlebih dahulu ditetapkan agar saat CBDC terbentuk, CBDC dapat langsung digunakan masyarakat tanpa menimbulkan suatu permasalahan. Dengan dilakukannya pengaturan maka dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum mengenai penggunaan mata uang digital, yang sekaligus tujuan terkait dengan keadilan hukum dan kemanfaatan hukum akan dapat diwujudkan.

Selain mempersiapkan masalah legalitas aturan untuk pembentukan CBDC, perlu juga dipersiapkan infrastruktur teknologi yang memadai. Hal ini disebabkan CBDC membutuhkan infrastruktur teknologi yang berbeda dari pencetakan uang yang sudah ada sebelumnya. Tidak semua negara mempunyai infrastruktur teknologi yang dibutuhkan untuk membuat suatu *virtual currency*, untuk itu Bank Indonesia harus mencari dan mendatangkan infrastruktur teknologi untuk pembentukan CBDC dari negara yang telah mempunyai teknologi tersebut. Pengadaan teknologi untuk pembentuk CBDC juga harus memperhatikan tenaga-tenaga ahli di Indonesia yang dapat menggunakan teknologi tersebut untuk membentuk CBDC.

Saat ini ada dua macam sikap yang diambil oleh dua lembaga bank dan non bank. Bank Indonesia dalam siaran pers jelas melarang mengenai bentuk apapun dari *virtual currency* terkait dengan penggunaan sebagai instrumen pembayaran. Namun demikian BAPPEBTI di dalam peraturannya mengizinkan digunakannya *Crypto assets* sebagai perdagangan berjangka komoditi. Namun Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang menaungi BAPPEBTI memberikan pandangan bahwa semua penggunaan *crypto* adalah tidak diperkenankan. Ketiga sikap ini tidak dapat begitu saja dinyatakan saling bertentangan atau inkonsistensi, karena masing-masing memiliki kewenangan pengaturannya tersendiri dengan berbagai dampak dan risikonya. Selaku Bank Sentral, Bank Indonesia memiliki tanggung jawab yang sangat besar di dalam stabilitas ekonomi dan moneter Segala kebijakan yang diambil beserta dengan perangkat hukumnya haruslah yang memberikan kestabilan moneter baik mikro maupun makro.

Cryptocurrency dan *Digital Currency (Virtual Currency)* tidak menggunakan media *server* maupun *chip* dalam penyimpanannya. *Cryptocurrency* juga bukan *e-*

commerce wallet, karena pada *skim wallet*, *provider Fintech* harus menyediakan *escrow account* dan bertindak sebagai agen untuk memfasilitasi pembayaran antara pembeli dan penjual, termasuk melakukan upaya penyelesaian sengketa.³⁵

Seluruh penyelenggara teknologi finansial untuk memproses seluruh transaksi pembayaran yang dilakukan menggunakan *virtual currency*. Pelarangan yang dilakukan Bank Indonesia pada *virtual currency* dikarenakan pemilikan *virtual currency* sangat berisiko, mengingat pada *virtual currency* tidak ada otoritas yang bertanggung jawab dan tidak ada administrator resmi. Penyelenggara *virtual currency* pun tidak masuk sebagai penyelenggara sistem pembayaran sebagaimana diatur dalam PBI No. 18/40/PBI/2016 maupun sebagai penyelenggara teknologi finansial sebagaimana diatur dalam PBI No. 19/12/PBI/2017.

Ketiadaan otoritas yang bertanggung jawab pada *virtual currency* bukan menjadi satu-satunya alasan pelarangan yang dilakukan Bank Indonesia. Pelarangan dari Bank Indonesia juga didasarkan pada tidak adanya *underlying asset* yang menjadi dasar penentuan harga *virtual currency*. Berbeda dengan mata uang asing, karena tidak adanya *underlying asset* pada *virtual currency* menyebabkan harga pada *virtual currency* sangat fluktuatif sehingga tidak dapat menjadi acuan dalam penentuan nilai konversi *virtual currency* tersebut. Hal inilah yang menjadi alasan mengapa mata uang asing masih boleh diproses sebagai sistem pembayaran, sedangkan *virtual currency* dilarang untuk diproses sebagai sistem pembayaran di Indonesia. Harga yang fluktuatif pada *virtual currency* menyebabkan rentannya *virtual currency* terhadap risiko penggelembungan (*Bubble*) dan rawan digunakan sebagai sarana tindak pidana pencucian uang maupun pendanaan terorisme. Dari sini tampak jelas bahwa Bank Indonesia melarang penggunaan *virtual currency* didasarkan pada ketidakjelasan *provider* yang bertanggung jawab dalam *virtual currency* dan besarnya risiko dalam penggunaan *cryptocurrency*. Berdasarkan hal-hal tersebut, Bank Indonesia melarang penggunaan *virtual currency* sebagai alat pembayaran atau tidak diakui sebagai mata uang di Indonesia. Larangan Bank

³⁵ Camila Amalia, Kerangka Pengaturan *Crypto Currency* dalam mencapai Tujuan Regulator di Sektor Jasa Keuangan, Buletin Hukum Kebanksentralan, Volume 16, No. 1, Januari-Juni 2019, hlm. 68

Indonesia sendiri telah memberikan jawaban atas kedudukan *virtual currency* sebagai alat pembayaran berupa mata uang di Indonesia. Namun demikian studi literatur menunjukkan bahwasanya masih sangat dimungkinkan kerentanan-kerentanan tersebut diatasi dengan pemilihan model CBDC yang tepat berikut perangkatnya.

Sesungguhnya pengaturan CBDC membawa keuntungan bagi Bank Sentral. Keuntungan dari rupiah digital antara lain biaya operasional dan transaksi yang lebih rendah, terutama di daerah terpencil di mana distribusi uang fisik terbebani oleh masalah infrastruktur. Rupiah *virtual*, dapat disimpan di *smartphone*, kartu, atau *e-wallet* dan karenanya memiliki tingkat efisiensi yang jauh lebih tinggi.³⁶ Penjelasan ini menjadi salah satu keuntungan yang harus dipertimbangkan oleh Pemerintah Indonesia untuk melakukan pengaturan terkait CBDC.

Kesiapan masyarakat untuk menggunakan CBDC juga harus menjadi perhatian Bank Indonesia apabila mau membentuk CBDC. Hal ini dikarenakan di Indonesia masih banyak masyarakat yang belum tersentuh teknologi. Pembentukan CBDC tidak boleh sampai merugikan bagi kelompok masyarakat tersebut. Karena CBDC malah dapat menggerus penggunaan uang konvensional yang menyebabkan kelompok yang tidak bisa menggunakan CBDC akan kesulitan dalam melakukan transaksi keuangan. *The pace at which cash is disappearing in Sweden has authorities worried because many people, particularly the elderly and vulnerable groups, don't have access to digital currency.*³⁷

CBDC di dalam segala kekurangan dan kelebihanannya nampaknya tidak memberikan opsi kepada Bank Indonesia selaku otoritas moneter untuk tetap tidak merespon kebutuhan tersebut. Bank Indonesia harus bekerjasama dengan PPATK, Unit Siber ataupun Badan Sandi dan Siber Negara karena harus dicegah kemungkinan eksploitasinya oleh pelaku kejahatan siber. Namun apabila tidak diatur, kerentanan akan pencucian uang akan semakin mengancam.

³⁶ "Bank Indonesian studies the Use of Central Bank Digital Currency", diakses dari: <https://www.indonesia-investments.com/finance/financial-columns/bank-indonesia-studies-the-use-of-central-bank-digital-currency/item8570>, pada 6 Februari 2020

³⁷ Diakses dari <https://www.raconteur.net/finance/cryptocurrency/digital-currencies-cbdcs/>, tanggal 23 Desember 2020

Penutup

Pembentukan dan pengaturan hukum tentang CBDC menjadi sangat urgen di dalam perspektif pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang, sekaligus pendanaan terorisme. *Virtual Currency* yang semakin masif berkembang (termasuk di dalamnya CBDC), tentu saja membutuhkan responsivitas dari Bank Sentral negara-negara mengingat aspek persaingan global, sekaligus inovatif dan kompetitif. Hal ini juga diperlukan sebagai penopang ekonomi dan kebijakan moneter suatu negara. Pembentukan CBDC di Indonesia dapat dilakukan oleh Bank Indonesia. Hal tersebut tentu saja didasarkan pada kewenangan Bank Indonesia sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf c UU BI, Bank Indonesia dapat menetapkan alat pembayaran baru berupa CBDC.

Dengan ditetapkannya CBDC oleh Bank Indonesia sebagai alat pembayaran, penggunaan *virtual currency* dapat dibatasi pada CBDC saja sehingga penggunaan tidak lagi menimbulkan risiko. Namun pembentukan CBDC oleh Bank Indonesia harus memperhatikan Pasal 19 UU Bank Indonesia, yang menyatakan bahwa Bank Indonesia berwenang menetapkan macam, harga, ciri uang yang dikeluarkan, bahan yang digunakan dan tanggal mulai berlakunya sebagai alat pembayaran yang sah, dimana kewenangan penetapan macam uang tersebut hanya dibatasi pada uang kertas dan uang logam saja. Oleh sebab itu perlu terlebih dahulu perlu diatur terkait jenis baru dari *virtual currency* dalam kewenangan Bank Indonesia untuk dapat membentuk CBDC di Indonesia. Bank Indonesia juga harus terlebih dahulu mempersiapkan aturan-aturan terkait penggunaan CBDC sebagai alat pembayaran dan sistem pembayaran menggunakan CBDC di Indonesia.

Saran yang dapat diberikan terkait dengan hal ini adalah melakukan pengaturan secara tegas tentang *cryptocurrency* dan/atau *digital currency* sehingga tidak menimbulkan kerancuan di masyarakat. Selain itu Bank Indonesia selaku bank sentral di Indonesia hendaknya segera melakukan rekonseptualisasi sistem pembayaran dan tentang uang yang sudah ada pengaturannya di dalam hukum positif di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku-Buku:

- Arief Amrullah, Tindak Pidana Pencucian Uang *Money Laundering: Reorientasi kebijakan Penanggulangan dan Kerjasama Internasional*. Malang, Bayumedia Publishing, 2004
- Asian Development Bank Institute, "*Central Bank Digital Currency and FinTech in Asia*", edited by Marlene Amstad, Bihong Huang, Peter J. Morgan, and Sayuri Shirai, Asian Development Bank Institute, 2019
- Hanafi Amrani, Hukum Pidana Pencucian Uang: Perkembangan Rezim Anti Pencucian Uang dan Implikasinya terhadap Prinsip Dasar Kedaulatan Negara, Yurisdiksi Pidana dan Penegakan Hukum, UII Press, Yogyakarta, 2015
- Reda Mathovani, dan R. Narendra Jatna, Rezim Anti Pencucian Uang dan Perolehan Hasil Kejahatan di Indonesia, Malibu, Jakarta, 2011
- Sulistiyowati Irianto & Shidarta (ed), Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009

Artikel Dalam Jurnal dan Buletin:

- Apolline Blandin, et.al, *The Global Crypto Asset Regulatory Landscape Study*, The University of Cambridge: Judge Business Law, London, 2019
- Bryan Zhang, et.al., *Early Lessons on Regulatory Innovation to Enable Inclusive Fintech*. The University of Cambridge: Judge Business Law, London, 2019
- Camila Amalia, *Kerangka Pengaturan Crypto Currency dalam mencapai Tujuan Regulator di Sektor Jasa Keuangan*, Buletin Hukum Kebanksentralan, Volume 16, No. 1, Januari-Juni 2019
- Christina Barontini and Henry Holden, *No Proceeding with Caution – A survey on Central Bank Digital Currency: Monetary and Economic Department, Bank for International Settlement, BIS Papers*, 2019
- European Central Bank Eurosystem, *Exploring Anonymity in Central Bank Digital Currencies*, In Focus Issue No.4, December 2019,
- John Mc Dowell, and Gary Novis, *'The consequences of Money Laundering and Financial Crime', Economic Perspective: The Fight Against Money Laundering. Electronic Journal of the Office of International Information Program (IIP), U.S Department of State*, 2001
- Náñez Alonso, S.L.; Jorge-Vazquez, J.; Reier Forradellas,R.F., *Central Banks Digital Currency:Detection of Optimal Countries forthe Implementation of a CBDC andthe Implication for Payment Industry Open Innovation*. J. Open Innov. Technol. Mark. Complex.2021,7, 72. <https://doi.org/10.3390/joitmc7010072>
- Sayuri Shirai, *Money and Central Bank Digital Currency*, ADBI Working Paper Series, ADBI: Japan, 2019
- Tania Ziegler, et.al., *Shifting Paradigms: The 4th European Alternative Finance Benchmarking Report*. The University of Cambridge: Judge Business Law, London, 2019
- Yaya J. Fanusie and Emily Jin, *China's Digital Currency Adding Financial Data To Digital Authoritarianism, Energy, Economic & Security, Bulletin, January 2021*

Web Dokumen:

Andrew Tarpey, *The Money Laundering Risk of Cryptocurrencies*, Article, diakses dari www.southpacgroup.com, pada tanggal 4 Agustus 2019

James T. Arredy, *China Creates Its Own Digital Currency, a First for Major Economy*, diakses dari: <https://www.wsj.com/articles/china-creates-its-own-digital-currency-a-first-for-major-economy-11617634118>, tanggal 5 Juni 2021

Morten Bench and Rodney Garrat., *Central Bank Cryptocurrencies*, *BIS Quarterly Review*, September 2017, diakses dari https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1709f.pdf diakses pada 6 Agustus 2019

Robby Houben and Alexander Snyers, *Cryptocurrencies and Blockchain: Legal Context and implication for financial crime, money laundering and tax evasion*, *European Parliament*, 2018, diakses dari <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf>

Siaran Pers OJK: Penerapan Mata Uang Digital Masih Memerlukan Kajian, diakses <https://www.ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Documents/Pages/Siaran-Pers-OJK-Penerapan-Mata-Uang-Digital-Masih-Perlu-Kajian/Siaran%20Pers%20OJK%20Penerapan%20Mata%20Uang%20Digital%20Masih%20Perlu%20Kajian.pdf>

<https://www.ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Documents/Pages/Siaran-Pers-OJK-Penerapan-Mata-Uang-Digital-Masih-Perlu-Kajian/Siaran%20Pers%20OJK%20Penerapan%20Mata%20Uang%20Digital%20Masih%20Perlu%20Kajian.pdf>

https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_200418.aspx, 2018

<https://www.bis.org/speeches/sp210127.pdf>

<https://cointelegraph.com>

<https://economy.okezone.com>

<https://www.kevinrooke.com/post/what-are-central-bank-digital-currencies>

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers/siaran-pers-peringatan-penggunaan-mata-uang-virtual-di-indonesia>,

<https://www.raconteur.net/finance/cryptocurrency/digital-currencies-cbdcs/>

<https://www.indonesia-investments.com/finance/financial-columns/bank-indonesia-studies-the-use-of-central-bank-digital-currency/item8570>, pada 6 Februari 2020

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yang kemudian diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999, yang kemudian diubah UU No. 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perbuahan Kedua Atas

Undang Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi
Undang-Undang
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan
Tindak Pidana Pencucian Uang
PBI No. 20/6/PBI/2018 tentang Uang elektronik
PBI No. 18/40/PBI/2016 tentang Pelaksanaan Proses Transaksi Pembayaran
PBI No. 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial