

BRIEF

AMICUS CURIAE

Dalam Perkara Nomor 268/PUU-XXIV/2026 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan

Diajukan kepada
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA
September 2026

BRIEF

AMICUS CURIAE

**In Case No. 268/PUU-XXIV/2026 concerning the Judicial Review of
Law No. 4 of 2026 on the Amendment to Law No. 4 of 2023 on
Development and Strengthening of Financial Sector**

Submitted to the
CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA
September 2026

BRIEF - AMICUS CURIAE

Dalam Perkara Nomor 268/PUU-XXIV/2026 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan

BRIEF - AMICUS CURIAE

In Case No. 268/PUU-XXIV/2026 concerning the Judicial Review of Law No. 4 of 2026 on the Amendment to Law No. 4 of 2023 on Development and Strengthening of Financial Sector

Penerbit & Penulis : Transparency International
Transparency International Indonesia.
Kredit Gambar : images.pexels.com/photos/18325211

PENGENALAN TI-INDONESIA

Transparency International Indonesia (TI-Indonesia) merupakan salah satu chapter dari Transparency International, sebuah jaringan global NGO antikorupsi yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas kepada lembaga-lembaga negara, partai politik, bisnis, dan masyarakat sipil. Bersama lebih dari 100 chapter lainnya, TI-Indonesia berjuang membangun dunia yang bersih dari praktik dan dampak korupsi di seluruh dunia.

We must be extremely cautious about anything that could become a vehicle for money laundering. A key safeguard is transparency regarding the beneficial owner. That allows us to know who ultimately stands behind the legal entity purchasing the bond, preventing it from turning dirty money into clean money. The government must also be transparent about the debt it raises and clearly explain what projects the borrowed funds will finance. The government receives the money, but in the end it is the public that must repay it.

FRANÇOIS VALERIAN - CHAIR OF TRANSPARENCY INTERNATIONAL
(TEMPO - JUL 2026)

Kita harus sangat mewaspadaai segala sesuatu yang berpotensi menjadi sarana pencucian uang. Instrumen penting untuk mencegahnya adalah transparansi pemilik manfaat. Dengan begitu, kita bisa mengetahui siapa di balik badan hukum yang membelinya sehingga obligasi itu tak mengubah uang hasil kejahatan menjadi uang yang tampak sah. Pemerintah pun harus mengutamakan transparansi soal utang yang dihimpun serta menjelaskan proyek apa yang akan dibiayai dengan utang tersebut. Pemerintah memang memperoleh dana, tapi pada akhirnya rakyat yang harus melunasinya.

FRANÇOIS VALERIAN - CHAIR OF TRANSPARENCY INTERNATIONAL
(TEMPO - JUL 2026)

DAFTAR ISI / TABLE OF CONTENTS

Amici Curiae – Pasal 50A UU No. 4 Tahun 2026 / Article 50A of Law No. 4 of 2026

A. VERSI BAHASA INDONESIA

Kepentingan Amici Curiae	1
Arsitektur Normatif Pasal 50A Mungkin Menciptakan Efek Safe-Harbour	3
Pasal 50A Berisiko Membuka Jalur Konversi Modal Ilegal Menjadi Aset Keuangan yang Diotorisasi Negara	7
Pasal 50A Ayat (6) Menimbulkan Kerentanan Anti-Money Laundering (AML) Paling Serius	8
Pasal 50A Ayat (9) Menimbulkan Kerentanan Salah Tafsir yang Menghubungkan antara Pemutihan Pajak dengan Jaminan Impunitas Pengusutan Aset	10
Pemulihan Aset Menjadi Standar Hukum Internasional	11
Refleksi Kritis atas Pemberian Privilese Hukum kepada Investor di Eropa	12
Refleksi atas Risiko Pelemahan Pengaman Integritas Keuangan	14
Refleksi Kasus London yang Kini Menjadi Safe Haven bagi Koruptor	16
Kesimpulan Amici dan Permohonan kepada Mahkamah	17

B. ENGLISH VERSION

Standing and Interest of the Amici Curiae	18
The Normative Architecture of Article 50A May Create a Safe-Harbour Effect	20
Article 50A May Create a Path to Convert Problematic Wealth into State-Authorised Financial Assets	23

Article 50A(6) Creates the Most Serious Anti-Money Laundering (AML) Vulnerability	24
Article 50A(9) Creates a Risk of Misinterpretation Linking Tax Amnesty to Impunity from Asset Investigation	26
Asset Recovery Has Become an International Legal Standard	26
Critical Reflection on Legal Privileges for Investors in Europe	27
Reflection on the Risk of Weakening Financial Integrity Safeguards	29
Reflection on London as a Safe Haven for Corrupt Wealth	30
Conclusion of the Amici and Request to the Court	31
Daftar Pustaka / References	32



BRIEF AMICUS CURIAE (VERSI BAHASA INDONESIA)

Pandangan Transparency International beserta Transparency International Indonesia Mengenai Implikasi Pemberantasan Korupsi, Anti-Pencucian Uang, dan Aliran Keuangan Ilegal dari Pasal 50A Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2026.

KEPENTINGAN AMICI CURIAE

Transparency International adalah gerakan global dengan visi mewujudkan dunia (di mana pemerintahan, pelaku usaha, masyarakat sipil, dan kehidupan sehari-hari) yang terbebas dari korupsi. Dengan lebih dari 100 chapter di seluruh dunia dan sekretariat internasional yang berbasis di Berlin, Transparency International memimpin upaya pemberantasan korupsi untuk membangun dunia yang bersih dari korupsi.

Transparency International Indonesia (TI Indonesia), merupakan salah satu chapter dari Transparency International di Indonesia, yang aktif mempromosikan prinsip transparansi untuk mencegah dan memberantas korupsi melalui riset, advokasi, dan kolaborasi. Kerja-kerja TI Indonesia juga mencakup pemetaan risiko korupsi dalam proyek pembangunan infrastruktur, pengelolaan sumber daya alam, pengadaan publik, serta reformasi sektor keuangan. Dalam kapasitas tersebut, TI Indonesia memiliki kepentingan institusional secara langsung untuk memastikan agar regulasi di sektor keuangan Indonesia tidak menciptakan jalur hukum yang memungkinkan negara untuk mengakses, melegitimasi, atau bergantung pada modal kotor yang bersumber dari aktivitas ilegal untuk membiayai proyek pembangunan publik.

Transparency International beserta Transparency International Indonesia dengan hormat mengajukan Dokumen Brief Amicus Curiae ini untuk membantu Mahkamah Konstitusi dalam mengkaji implikasi konstitusional dan sistemik dari Pasal 50A Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2026 tentang



Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (“UU P2SK 2026”).

Transparency International beserta Transparency International Indonesia mengkaji ketentuan yang dipersoalkan oleh Koalisi Anti Pencucian Uang Danantara dari perspektif pencegahan korupsi, pemberantasan pencucian uang (Anti-Money Laundering/AML), transparansi kepemilikan manfaat (Beneficial Ownership), pemulihan aset, serta integritas sistem keuangan nasional dan internasional yang kemudian dituangkan dalam dokumen Amici Curiae ini.

Dokumen Brief Amicus Curiae ini tidak mempersoalkan legitimasi tujuan Negara untuk memobilisasi modal swasta bagi pembangunan nasional. Dokumen ini juga tidak berpendapat bahwa setiap investor yang membeli Patriot Bond, Merah Putih Bond, atau instrumen utang khusus lainnya yang disediakan Danantara, berarti memiliki aset ilegal.

Sebaliknya, kekhawatiran Amici lebih spesifik pada kemungkinan suatu mekanisme pembiayaan publik menjadi sangat rentan terhadap aliran keuangan ilegal ketika partisipasi dalam mekanisme tersebut disertai perlindungan hukum dari penuntutan, pembatasan penggunaan informasi transaksi untuk perpajakan, dan pembatasan penggunaan informasi yang sama sebagai alat bukti di pengadilan. Perlindungan tersebut tidak hanya dapat melemahkan kemampuan negara untuk mengidentifikasi, menelusuri, dan menyelidiki dana yang diduga berasal dari kegiatan ilegal, tetapi juga dapat menimbulkan risiko yang lebih luas bagi kepentingan publik, termasuk terhadap integritas fiskal dan keberlanjutan utang negara.

Kekhawatiran ini menjadi lebih serius apabila instrumen utang yang diterbitkan Danantara memperoleh dukungan atau jaminan negara. Jika negara pada akhirnya harus menanggung, baik secara langsung maupun tidak langsung, kewajiban pembayaran utang tersebut, maka risiko fiskalnya juga akan ditanggung oleh publik.

Risiko tersebut menjadi semakin besar apabila perlindungan hukum pada Pasal 50A mempersulit otoritas berwenang untuk mendeteksi, memeriksa, atau



menggunakan informasi mengenai dana ilegal yang mungkin masuk melalui instrumen utang tersebut. Kondisi ini dapat menciptakan kerentanan laten: Jika uang kotor masuk ke dalam skema pembiayaan negara tanpa pemeriksaan yang memadai, risiko yang paling besar adalah rusaknya reputasi dan integritas sistem keuangan dari dalam. Dana tersebut mungkin baru terungkap kemudian melalui evaluasi Financial Action Task Force (FATF), kerja sama penegakan hukum lintas negara, pemeriksaan kreditur internasional, atau penilaian lembaga keuangan dan lembaga pemeringkat. Pada saat itu, persoalannya tidak lagi hanya menyangkut asal-usul dana, tetapi juga dapat menurunkan kepercayaan terhadap tata kelola dan kredibilitas keuangan negara. Skandal “tuna bonds” di Mozambik mungkin cocok untuk menggambarkan bagaimana kerentanan dalam transparansi dan pengawasan pembiayaan publik dapat secara tiba-tiba merusak kepercayaan pasar dan kredibilitas keuangan suatu negara.¹

Oleh karena itu, Pasal 50A tidak hanya perlu dinilai dari perspektif anti-pencucian uang, tetapi juga dari potensi risikonya terhadap integritas fiskal dan keberlanjutan utang negara.

ARSITEKTUR NORMATIF PASAL 50A MUNGKIN MENCIPTAKAN EFEK SAFE-HARBOUR

Pasal 50A dalam UU P2SK menyediakan fondasi hukum untuk pengembangan instrumen utang baru yang diterbitkan oleh Badan Pengelola Daya Anagata Nusantara Investasi (Danantara). Instrumen tersebut mencakup penerbitan surat utang (biasa) maupun surat utang khusus yang secara eksplisit disebut sebagai Patriot Bond dan Merah Putih Bond dalam penjelasan Pasal 50A ayat

(2). Pasal 50A ayat (4) huruf (b) menyatakan bahwa setiap pembelian surat utang khusus oleh investor merupakan transaksi yang sah dalam sistem keuangan nasional. Pasal 50A ayat (5) menegaskan bahwa Negara memberikan perlindungan atas pembelian surat utang tersebut dari penuntutan pidana, pidana khusus, pidana perpajakan, serta dari gugatan perdata. Pasal 50A ayat

¹ <https://www.spotlightcorruption.org/mozambique-court-corrupt-tuna-bonds/>



(6) menetapkan bahwa data dan informasi yang berasal dari kegiatan transaksi surat utang tersebut tidak dapat menjadi dasar pengenaan pajak maupun dijadikan bukti hukum di pengadilan. Kemudian Pasal 50A ayat (7) menegaskan bahwa jaminan perlindungan hukum tersebut turut berlaku dalam transaksi di pasar primer (pasar perdana).

Amici menegaskan bahwa kerentanan potensi korupsi tidak muncul karena Negara menerbitkan obligasi khusus untuk mendukung pembiayaan program pembangunan nasional. Namun, indikasi kerentanan baru muncul ketika suatu transaksi investasi dipadukan (dilindungi) dengan pembatasan luar biasa terhadap konsekuensi investigatif hukum pidana dan perdata yang berlaku secara umum, sehingga berisiko menciptakan insentif bagi penanaman dana ilegal.

Dalam perspektif Anti Money Laundering (AML), terdapat fenomena yang disebut pembalikan integritas atau inversi integritas, di mana prinsip integritas yang seharusnya dijunjung tinggi dalam sistem tata kelola pemerintahan justru hilang atau berbalik menjadi tindakan yang menyimpang karena dipengaruhi kondisi tertentu. Dalam opini Amici, fenomena inversi integritas ini juga berpotensi muncul ketika arus masuk modal yang sangat besar dan tidak transparan yang seharusnya menjadi tanda peringatan untuk meningkatkan mekanisme pengawasan dalam sistem keuangan yang ideal, justru berubah menjadi tanda peringatan untuk memberi jaminan perlindungan hukum, ketika transaksi tersebut disponsori Negara.

Kekhawatiran ini sangat relevan dalam konteks investasi surat utang negara. Kerangka AMLTRIX mengidentifikasi bahwa surat utang negara (obligasi pemerintah) dan obligasi korporasi merupakan instrumen keuangan yang dapat digunakan untuk mengubah dana ilegal menjadi aset yang tampak sah.² Hasil kejahatan dapat digunakan untuk membeli obligasi secara langsung atau melalui praktik pinjam nama (nominee), rekening pihak ketiga, maupun membuat proxy berupa struktur perusahaan yang tidak transparan. Cara ini dapat menyamarkan pemilik manfaat (beneficial owner) dan sumber dana yang sebenarnya. Setelah itu, pembayaran bunga dan hasil pelunasan obligasi

² https://framework.amltrix.com/techniques/T0061.004-bond-investments?matrix_id=amltrix-ml



dapat tampak sebagai imbal hasil investasi biasa, sehingga modal ilegal bercampur dengan arus keuangan yang sah. Mekanisme ini dapat memengaruhi obligasi yang dimaksud jika investasi tersebut terlindungi dari tuntutan hukum, sehingga memungkinkan investor memperoleh keuntungan dari hasil investasi tanpa harus membuktikan asal-usul dana yang diinvestasikan.

Mahkamah juga patut mempertimbangkan pengalaman perbandingan dari Venezuela, meskipun hal ini memunculkan persoalan yang berbeda dari perlindungan hukum yang dinikmati oleh para investor. Pengalaman Venezuela menunjukkan bahwa risiko yang terkait dengan pembiayaan yang terafiliasi dengan instrumen obligasi negara tidak berakhir begitu saja setelah dana berhasil dihimpun. Ketika sejumlah besar modal dikumpulkan melalui struktur keuangan yang dikendalikan (atau terafiliasi dengan) negara tanpa mekanisme transparansi dan audit yang cukup kuat, maka dana tersebut rentan terhadap risiko pengalihan (*misuse of funds*), alokasi yang tidak transparan, belanja yang bermotif politis, atau pengayaan pribadi (*personal enrichment*).

Oleh karena itu, hal yang patut dipertimbangkan oleh Indonesia adalah risiko penyalahgunaan dana yang dihimpun melalui penerbitan obligasi. Dalam konteks Pasal 50A, perhatian tidak boleh hanya terbatas pada perlindungan hukum yang diberikan kepada investor, perhatian harus diperluas hingga mencakup bagaimana dana yang dihimpun melalui instrumen utang Danantara dialokasikan, dipantau, dan dipertanggungjawabkan.

Pengalaman Venezuela ini dimulai dari kisah Petr6leos de Venezuela S.A. (PDVSA) yang merupakan perusahaan minyak milik negara Venezuela yang sebagian besar keuntungannya digunakan untuk membiayai aktivitas bisnis dari FONDEN, intitusi pengelola dana pembangunan negara yang pengelolaannya terpisah dari kas negara. Kedua entitas ini memiliki fungsi kelembagaan yang berbeda. Namun, sistem pengelolaan dari dua entitas bisnis negara ini memiliki tingkat transparansi dan akuntabilitas yang lemah. Transparencia Venezuela—yang merupakan salah satu chapter dari Transparency International—mencatat bahwa FONDEN telah menyalurkan



dana dengan jumlah lebih dari USD 174 juta untuk membiayai ratusan proyek negara melalui mekanisme di luar anggaran, dengan pengawasan publik yang minim. Pada saat yang sama, Transparencia Venezuela juga memonitor beberapa kasus pidana di sejumlah yurisdiksi lain terkait dengan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) berskala besar yang melibatkan PDVSA.³ Pelajaran dari kasus TPPU di Venezuela ini tidak ditujukan untuk membandingkan antara Danantara dengan PDVSA atau FONDEN, tetapi yang ingin digarisbawahi dari pengalaman tersebut adalah bahwa pengelolaan modal dalam jumlah besar yang terkait dengan bisnis negara menjadi lebih rentan apabila tidak disertai transparansi dan pengawasan yang kuat.

Pengelolaan modal dalam jumlah besar dengan standar transparansi dan pengawasan yang minim juga bertentangan dengan prinsip tata kelola investasi negara yang diakui secara internasional dalam International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF). Salah satunya adalah Santiago Principles yang menekankan standar profesional dan etika yang jelas dalam investasi pada entitas Sovereign Wealth Funds (SWF). Selain itu juga ditekankan aturan tentang pengungkapan informasi keuangan yang relevan serta kebijakan investasi yang didukung oleh manajemen risiko dan tata kelola yang transparan. Prinsip 13⁴, 17⁵, dan 18⁶ dalam Santiago Principles sangat relevan dirujuk, untuk memastikan apakah kerangka hukum dan tata kelola investasi di suatu negara menyediakan perlindungan yang memadai terhadap risiko integritas dan risiko keuangan.⁷

Amici berpendapat bahwa terdapat persoalan konstitusi dalam interaksi antara ketentuan ayat-ayat dalam Pasal 50A tersebut. Negara secara sah dapat memberi kepastian hukum bahwa suatu produk keuangan yang diotorisasi

³ <https://transparenciave.org/mas-de-usd-174-000-millones-comprometio-el-fonden-en-proyectos-opacos-e-inconclusos/>

⁴ Prinsip 13: Standar profesional dan etika harus ditetapkan secara jelas serta disosialisasikan kepada seluruh anggota badan tata kelola SWF, manajemen, dan staf.

⁵ Prinsip 17: Informasi keuangan yang relevan mengenai SWF harus diungkapkan kepada publik untuk menunjukkan orientasi ekonomi dan keuangannya, sehingga dapat berkontribusi terhadap stabilitas pasar keuangan internasional dan meningkatkan kepercayaan negara-negara penerima investasi.

⁶ Prinsip 18: Kebijakan investasi SWF harus jelas dan konsisten dengan tujuan yang telah ditetapkan, toleransi risiko, dan strategi investasinya, sebagaimana ditetapkan oleh pemilik atau badan tata kelola, serta harus didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan portofolio yang baik.

⁷ <https://www.ifswf.org/santiago-principles>



Negara adalah sah. Namun, terdapat perbedaan antara melindungi keabsahan hukum dan menciptakan hambatan pembuktian atau penegakan hukum.

Sebelumnya pihak pemerintah telah berpendapat di hadapan Mahkamah Konstitusi bahwa Pasal 50A tidak memberikan kekebalan menyeluruh. Perlindungan hanya melekat pada transaksi keuangan pada produk keuangan yang dimaksud, khususnya ditujukan kepada pembeli yang beritikad baik.⁸ Pemerintah juga menyatakan bahwa tindak pidana asal (predicate crime) termasuk korupsi dan tindak pidana lain yang menghasilkan harta kekayaan ilegal (illicit funds), tetap dapat diselidiki dan dituntut. Secara terpisah, harta kekayaan yang berasal dari tindak pidana tersebut juga tetap dapat diselidiki dan dituntut sebagai tindak pidana pencucian uang (TPPU) berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010.

Jika menggunakan penjelasan pemerintah untuk menafsirkan Pasal 50A, maka keterangan yang tertulis dalam ayat (5) hingga (7) seharusnya dianulir agar dapat ditafsirkan otoritas berwenang dan pengadilan tetap bebas menggunakan informasi transaksi yang relevan untuk membuktikan tindak pidana asal (predicate crime), tindak pidana perpajakan, pemilik manfaat yang disembunyikan, atau aset hasil kejahatan.

PASAL 50A BERISIKO MEMBUKA JALUR KONVERSI MODAL ILEGAL MENJADI ASET KEUANGAN YANG DIOTORISASI NEGARA

Dalam banyak kasus, hasil kejahatan justru ditempatkan atau dikonversi ke aset yang sepenuhnya legal. Aset keuangan legal seperti properti, efek, trust, dana investasi, dan rekening bank dapat menjadi sarana pencucian uang jika digunakan sebagai instrumen konversi modal ilegal, dengan tujuan utamanya yaitu untuk menjauhkan atau mengaburkan asal-usul kriminalnya.

Risiko menjadi lebih besar ketika suatu investasi yang sah (telah diotorisasi oleh negara) didukung dengan fasilitas khusus seperti perlindungan dari penyelidikan atau dari penggunaan informasi transaksi. Perlindungan semacam ini dapat lebih menarik bagi investor yang ingin memasukkan dana ilegal (illicit funds) atau dana yang asal-usulnya tidak jelas (tidak teregistrasi)

⁸ <https://www.mkri.id/berita/pemerintah-perlindungan-pembeli-surat-utang-khusus-bukan-kekebalan-hukum-25687>



dalam sistem keuangan formal. Pengalaman dari skema Golden Visa di Uni Eropa menunjukkan bahwa jalur investasi yang diberi privilese seperti ini sangat menarik bagi pihak yang memiliki aset kekayaan ilegal, karena ingin melindungi atau melegitimasi.⁹ Investor yang jujur dengan sumber dana yang jelas dan sah cenderung tidak memerlukan kekebalan hukum semacam ini.

Analisis dari Anti Money Laundering Network (2025) mengenai pencucian uang melalui real estate berhasil mengidentifikasi jenis-jenis modus konversi modal ilegal menjadi aset keuangan legal yang polanya berulang. Mulai dari penggunaan perusahaan cangkang (shell company), transfer offshore, professional gatekeeper (oknum lawyer/akuntan), nominee (pinjam nama) pihak ketiga, hingga transaksi yang tidak dapat dijelaskan.¹⁰

Modus yang sama turut berlaku dalam konversi modal ilegal menjadi produk keuangan yang diotorisasi Negara seperti surat utang yang dikeluarkan Danantara. Terdapat potensi bahwa investor atau pembeli dapat melakukan pertukaran aset keuangan yang asal usulnya tidak jelas dengan produk keuangan sah yang diotorisasi Negara. Transaksi tersebut tercatat sebagai jejak administratif resmi dan pembeli menjadi pemilik sah dari produk keuangan sah Negara. Kerentanan modus konversi tersebut terjadi juga terdapat dalam Pasal 50A, bahkan dalam ayat (8) ditegaskan bahwa investor atau pembeli dari surat utang tersebut dapat mengalihkan atau menjaminkan produk keuangan Negara yang dimilikinya.

Respon pegiat anti korupsi internasional untuk risiko demikian adalah Uji Tuntas yang Diperketat (Enhanced Due Diligence), bukan pengecualian pembuktian.

PASAL 50A AYAT (6) MENIMBULKAN KERENTANAN ANTI-MONEY LAUNDERING (AML) PALING SERIUS

Dalam perspektif anti-korupsi, Pasal 50A ayat (6) secara khusus layak mendapatkan perhatian Mahkamah. Ketentuan yang tersurat dalam ayat

⁹ <https://www.transparency.org/en/publications/golden-visas>

¹⁰ <https://amlnetwork.org/high-risk-sectors/houses-of-crime-how-money-launderers-exploit-global-real-estate-markets/>



tersebut menyatakan bahwa data dan informasi yang dihasilkan dari aktivitas transaksi terkait tidak dapat digunakan sebagai dasar pengenaan pajak dan tidak dapat dijadikan alat bukti di pengadilan.

Frasa “....tidak dapat dijadikan dasar pengenaan pajak dan tidak dapat dijadikan bukti hukum di pengadilan.” secara potensial memiliki konsekuensi yang jauh lebih luas daripada sekadar pertanggungjawaban langsung atas pembelian surat utang. Konsekuensi imunitas ini yang tersurat dalam ayat tersebut dapat mempengaruhi penyidikan kejahatan keuangan, sebab kejahatan keuangan sering kali bergantung pada tahapan (rantai) konversi aset. Catatan transaksi pembelian surat utang mungkin tidak secara mandiri membuktikan korupsi, namun catatan transaksi tersebut dapat menjadi mata rantai penting untuk menunjukkan siapa yang membeli, berapa nominal yang dibayarkan, kapan transaksi dilakukan, dari rekening mana, melalui perantara apa, siapa pemilik manfaat yang sesungguhnya, dan kemana aset itu bergerak.

Jika Pasal 50A ayat (6) secara tersurat melarang penggunaan data dan informasi transaksi sebagai alat bukti di pengadilan, maka berisiko ditafsirkan sebagai upaya menghalangi tahap pembuktian hukum kejahatan keuangan melalui mandat undang-undang. Hal tersebut turut bertentangan dengan logika preventif terkait Anti Money Laundering (AML) dalam UNCAC. Pasal 14 UNCAC memberikan mandat kepada negara-negara yang telah meratifikasi UNCAC untuk mengadaptasi kerangka Anti Money Laundering (AML) yang komprehensif pada bank maupun lembaga keuangan non-bank, mencakup aturan identifikasi nasabah, pencatatan transaksi, dan pelaporan transaksi mencurigakan. Aturan AML kembali ditegaskan dalam Pasal 52 UNCAC dengan penekanan pada penguatan langkah-langkah pencegahan dan deteksi transfer untuk aset keuangan ilegal yang berkaitan dengan rekening berisiko.¹¹

Kewajiban tersebut juga diperkuat oleh perjanjian internasional lain yang mengikat Indonesia. Pasal 7 United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) mewajibkan negara pihak untuk membentuk langkah-langkah pencegahan dan deteksi pencucian uang, termasuk identifikasi nasabah, pencatatan transaksi, pelaporan transaksi mencurigakan,

¹¹ https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf



serta kerja sama antara otoritas keuangan, regulator, dan penegak hukum.¹² Konvensi Wina 1988 juga mewajibkan negara pihak untuk mengkriminalisasi tindakan mengubah, memindahkan, menyembunyikan, atau menyamarkan harta yang berasal dari tindak pidana terkait narkoba. Konvensi tersebut juga mengharuskan negara menyediakan kewenangan bagi otoritas untuk mengidentifikasi, menelusuri, membekukan, menyita, dan merampas hasil kejahatan.¹³

Pada tingkat soft law, kerangka Financial Action Task Force (FATF) memperkuat arah kebijakan yang sama. FATF secara konsisten mendorong negara-negara anggotanya untuk menerapkan langkah yang efektif dalam mencegah dan memberantas pencucian uang, memperkuat transparansi pemilik manfaat, meningkatkan pemulihan aset, serta menerapkan Standar FATF dengan pendekatan berbasis risiko.¹⁴

Hal ini juga relevan dalam konteks penafsiran konstitusi. Dalam menilai konstitusionalitas Pasal 50A ayat (6), Mahkamah perlu mempertimbangkan kewajiban internasional Indonesia berdasarkan UNCAC, UNTOC, Konvensi Wina 1988, serta standar FATF sebagai kerangka interpretasi yang mendukung prinsip negara hukum, akuntabilitas, dan penegakan hukum yang efektif.

PASAL 50A AYAT (9) MENIMBULKAN KERENTANAN SALAH TAFSIR YANG MENGHUBUNGKAN ANTARA PEMUTIHAN PAJAK DENGAN JAMINAN IMPUNITAS PENGUSUTAN ASET

Pasal 50A ayat (9) perlu dipertimbangkan secara seksama oleh Mahkamah, karena ayat tersebut turut memperluas pemaknaan investor atau pembeli produk keuangan dari Danantara termasuk pembeli (wajib pajak) yang pernah mengikuti program pengampunan pajak dan program pengungkapan sukarela.

Amici tidak menyatakan bahwa peserta program pengampunan pajak atau pengungkapan sukarela, memiliki kekayaan ilegal. Terdapat perbedaan mendasar antara kebijakan pemutihan perpajakan dengan pengusutan asal-

¹² <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

¹³ https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=vi-19&chapter=6

¹⁴ <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/mandate-of-the-fatf.html>



usul kepemilikan aset keuangan. Pemutihan pajak dapat menyelesaikan pelanggaran yang dilakukan wajib pajak terkait pelaporan maupun pembayaran pajak, namun tidak serta merta dapat membuktikan bahwa aset keuangan yang dimilikinya tidak pernah berasal dari hasil kejahatan pidana asal (predicate crime).

Amici menyarankan kepada Mahkamah bahwa Pasal 50A ayat (9) perlu menghindari penafsiran bahwa peserta kebijakan pemutihan pajak, jika membeli surat utang Danantara maka akan mendapatkan jaminan impunitas untuk tidak dipermasalahkan asal-usul asetnya. Sebab yang menjadi tanda peringatan dalam perspektif AML bukan pada pemutihan pajaknya, melainkan sejauh mana investor atau pembeli dapat menunjukkan bahwa “source of funds” dan “source of wealth” yang digunakan untuk bertransaksi sah.

PEMULIHAN ASET MENJADI STANDAR HUKUM INTERNASIONAL

Indonesia merupakan Negara yang telah meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Melawan Korupsi (UNCAC) sebagai norma dalam arsitektur hukum nasionalnya. UNCAC menegaskan bahwa ketertutupan keuangan berpotensi memfasilitasi praktik korupsi, oleh karena itu setiap Negara pihak yang telah meratifikasi UNCAC dimandatkan memiliki aturan identifikasi pencatatan aset yang ketat dalam konteks pemulihan aset, termasuk aturan mengenai identifikasi pemilik manfaat (beneficial owners) dan individu dengan pengaruh politik (Politically Exposed Persons (PEPs)).

Posisi Indonesia yang telah resmi menjadi anggota penuh ke-40 dari Financial Action Task Force (FATF) diikuti dengan kewajiban untuk memperkuat regulasi anti pencucian uang. Salah satu regulasi yang dipersyaratkan FATF untuk diperkuat adalah aturan mengenai identifikasi Politically Exposed Persons (PEPs).¹⁵ Sebab seseorang yang memiliki pengaruh politik (PEPs) berpotensi menyalahgunakan pengaruhnya untuk tujuan pencucian uang ilegal atau tindak pidana pokok lainnya seperti korupsi atau penyuapan. Karena tingginya risiko yang berkaitan dengan PEPs ini, maka rekomendasi FATF mensyaratkan penerapan langkah-langkah AML tambahan yang berhubungan

¹⁵ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Peps-r12-r22.html>



dengan bisnis PEPs. Persyaratan ini bersifat preventif dan tidak boleh diartikan bahwa semua PEPs terlibat dalam aktivitas kriminal. Demikian pula, aturan mengenai Beneficial Ownership, FATF turut mewajibkan negara-negara pesertanya untuk memiliki otoritas yang berwenang untuk mengakses informasi keuangan yang memadai, akurat, dan terkini tentang pemilik sebenarnya (Beneficial Owner) dari perusahaan-perusahaan yang memiliki bisnis di wilayahnya.¹⁶

Oleh karena itu Pasal 50A harus ditinjau ulang kesinambungannya dengan prinsip hukum internasional yakni ketertelusuran mengenai kepemilikan aset keuangan, mulai dari keterbukaan informasi mengenai Beneficial Ownership hingga akses penegak hukum terhadap data dan informasi yang relevan mengenai aktivitas keuangan perusahaan yang berinvestasi.

REFLEKSI KRITIS ATAS PEMBERIAN PRIVILESE HUKUM KEPADA INVESTOR DI EROPA

Persoalan konstitusional terkait privilese hukum dari investor tidak hanya terbatas pada kerentanan atas potensi pencucian uang. Persoalan hukum yang lebih mendasar mengenai privilese hukum dari investor terjadi ketika status hukum atau kekebalan tertentu pada akhirnya menjadi sesuatu yang dapat ditukar (dibeli) melalui transaksi ekonomi.

Dalam konteks Indonesia, kekhawatiran ini menjadi sangat relevan apabila perlindungan yang diberikan kepada investor berdasarkan Pasal 50A tidak terbatas pada pembeli awal di pasar primer, tetapi justru melekat pada obligasi itu sendiri dan ikut berpindah ketika instrumen tersebut dialihkan kepada investor lain di pasar sekunder. Dalam situasi seperti itu, pembeli berikutnya berpotensi tidak hanya memperoleh instrumen keuangan, tetapi juga manfaat dari perlindungan hukum yang melekat pada instrumen tersebut.

Jika Pasal 50A ditafsirkan demikian, maka undang-undang secara efektif berpotensi menciptakan pasar bagi imunitas hukum. Oleh karena itu, Mahkamah perlu membedakan secara tegas antara perlindungan yang bersifat personal bagi pembeli awal dan perlindungan yang melekat pada instrumen

¹⁶ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>



surat utang itu sendiri. Jika perlindungan tersebut melekat pada instrument, maka privilese yang dibentuk oleh Pasal 50A berpotensi untuk dibeli, dijual, dan dialihkan dari satu investor kepada investor lain melalui pasar sekunder.

Pengalaman terkait program Golden Visa di Uni Eropa dapat menjadi perbandingan yang berguna untuk memahami risiko ini. Meskipun program Golden Visa di Eropa dan instrumen utang (seperti Patriot Bond) yang diatur dalam Pasal 50A berbeda secara hukum, namun keduanya menimbulkan kekhawatiran struktural yang serupa yaitu produk hukum yang seakan menjadi “barang dagangan”.

Transparency International telah mendokumentasikan kerentanan hukum dari sejumlah kebijakan yang ditujukan memberikan privilese hukum kepada investor di Eropa, terutama untuk kebijakan yang terkait dengan program citizenship by investment dan residence by investment, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Golden Visa.

Merujuk penelitian dari Transparency International (2018), terdapat sekitar belasan negara di Eropa yang memberikan privilese hukum berupa fasilitas untuk tinggal (baik izin tinggal maupun kewarganegaraan) kepada investor yang berinvestasi dalam bentuk properti mewah, dana pembangunan nasional, obligasi pemerintah, atau saham di perusahaan yang ada. Berdasarkan pantauan Transparency International terdapat empat Negara Anggota Uni Eropa saat ini menjual paspor melalui skema citizenship by investment yakni Austria, Bulgaria, Siprus, dan Malta. Dua belas Negara Eropa menawarkan izin tinggal melalui program residence by investment yakni Bulgaria, Siprus, Prancis, Yunani, Irlandia, Latvia, Luksemburg, Malta, Belanda, Portugal, Spanyol, dan Inggris.¹⁷

Dalam laporannya, Transparency International (2018) mengungkap kerentanan struktural dari program Golden Visa di Negara-negara Eropa yang berpotensi dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan sebagai instrumen untuk mencuci uang. Sebagian besar mekanisme Golden Visa di Eropa dijalankan secara tertutup dengan tidak ada negara yang mengungkap daftar nama

¹⁷ https://files.transparencycdn.org/images/2018_report_GoldenVisas_English.pdf



individu yang berhasil mendapatkan kewarganegaraan atau fasilitas izin tinggal spesial lewat mekanisme Golden Visa ini. Selain itu, pengelolaan dana pembangunan nasional (National Development Funds) yang menerima kontribusi dari skema Golden Visa juga minim transparansi, sehingga warga lokal tidak dapat mengawasi bagaimana uang tersebut dimanfaatkan.

Beberapa pengalaman Negara di Eropa seperti Siprus dan Portugal, disebutkan bahwa tidak memiliki prosedur uji tuntas yang ketat terhadap identifikasi sumber dana (source of wealth/funds) dari investasi yang masuk ke negaranya. Selain itu temuan investigatif di Malta dan Hungaria mengenai keberadaan perusahaan perantara yang berstatus offshore atau shell company dan aktivitas transaksi mencurigakan yang terindikasi kickback atas aplikasi pengajuan visa menjadi bukti bahwa bahwa komersialisasi kewarganegaraan di Uni Eropa rentan dimanfaatkan para pelaku kejahatan untuk menyembunyikan hasil kejahatannya.

REFLEKSI ATAS RISIKO PELEMAHAN PENGAMAN INTEGRITAS KEUANGAN

Laporan bersama FATF-OECD mengenai penyalahgunaan program kewarganegaraan dan izin tinggal melalui investasi memberikan kerangka perbandingan yang sangat relevan.¹⁸ Laporan tersebut mengakui bahwa skema migrasi berbasis investasi dapat mendukung pertumbuhan ekonomi, tetapi juga mengidentifikasi risiko serius berupa pencucian uang, korupsi, penipuan, menyembunyikan pemilik manfaat (beneficial owner(s)), serta penyalahgunaan oleh perantara profesional. Karena itu, FATF dan OECD merekomendasikan tata kelola yang lebih kuat, due diligence berlapis, pemeriksaan sumber dana, transparansi pemilik manfaat, serta pembagian tanggung jawab yang jelas antara aktor publik dan swasta yang terlibat.

Hal ini sangat relevan bagi Indonesia yang saat ini sedang menjalani proses akses OECD. Proses tersebut mencakup penilaian terhadap hukum, kebijakan, dan praktik Indonesia berdasarkan standar OECD, termasuk di

¹⁸ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/misuse-CBI-RBI-programmes.html>



bidang investasi, antikorupsi, dan tata kelola publik. Temuan FATF–OECD tersebut memperkuat kekhawatiran bahwa Pasal 50A ayat (5)–(6) justru bergerak ke arah yang berlawanan dengan upaya memperkuat integritas sistem keuangan.

Indonesia tidak terikat oleh hukum Uni Eropa, tetapi pengalaman Eropa dapat menjadi perbandingan yang berguna bagi Mahkamah dalam menilai privilese hukum yang diberikan kepada investor. Persoalan utamanya bukan penerapan langsung hukum Uni Eropa, melainkan implikasi konstitusional ketika negara memberikan fasilitas khusus, jaminan hukum, atau privilese lain kepada investor sebagai imbalan atas penempatan modal dalam instrumen investasi yang disponsori negara.

Dalam konteks Pasal 50A, kekhawatiran tersebut muncul dari efek gabungan ayat (5), (6), dan (7), yang memberikan perlindungan hukum khusus sekaligus membatasi penggunaan informasi transaksi. Karena itu, persoalan konstitusionalnya bukan sekadar adanya insentif bagi investor, melainkan apakah insentif dan perlindungan tersebut justru dapat melemahkan pengaman integritas keuangan dan menimbulkan risiko bagi kepentingan publik, termasuk dari masuknya modal ilegal (*illicit funds*) atau modal spekulatif jangka pendek.

Kekhawatiran ini menjadi semakin signifikan mengingat mandat yang lebih luas dari Undang-Undang P2SK, terutama sebagai landasan hukum bagi pengembangan Pusat Keuangan Internasional Indonesia (PFII) yang ditujukan untuk menarik modal global dan memperluas pembiayaan jangka panjang bagi pembangunan nasional. Dengan latar belakang tersebut, ketentuan perlindungan hukum yang tercantum dalam Pasal 50A harus disikapi dengan sangat hati-hati. Jaminan perlindungan hukum tersebut dapat membuat Indonesia berisiko menjadi sasaran aliran dana ilegal dari luar negeri, sama halnya dengan bagaimana skema Golden Visa di Uni Eropa membuat berbagai negara Eropa menghadapi risiko serupa.

REFLEKSI KASUS LONDON YANG KINI MENJADI SAFE HEAVEN BAGI KORUPTOR

Studi Transparency International UK berjudul Faulty Towers menunjukkan mengapa keberhasilan suatu yurisdiksi dalam menarik modal internasional ternyata dapat sekaligus menimbulkan risiko tata kelola.¹⁹ TI-UK mengidentifikasi setidaknya terdapat 160 properti di Inggris senilai sekitar £4,4 miliar yang berhasil dimiliki (dibeli) oleh individu yang teridentifikasi memiliki risiko korupsi tinggi, sekitar 84 persen keberadaan properti tersebut berada di London dengan akumulasi nilai lebih dari £4,2 miliar.

Mekanisme kepemilikan properti di London sering kali bukan merupakan kepemilikan langsung atas nama individu berisiko tinggi tadi, namun melalui perantara perusahaan anonim dari yurisdiksi offshore atau melalui mekanisme trust untuk menciptakan proxy antara properti dan pemilik sesungguhnya yang mengendalikan modal. TI-UK menemukan bahwa 44.022 hak atas tanah di London telah dimiliki perusahaan luar negeri, dan 91 persen dari perusahaan tersebut didirikan di yurisdiksi dengan tingkat kerahasiaan tinggi.

Pelajaran ini sangat relevan bagi Indonesia. London tidak pernah secara eksplisit bermaksud membangun pusat pencucian uang. Ibu kota Inggris ini hanya ingin mempertahankan daya tariknya sebagai pusat keuangan dan properti global. Namun, ketika suatu aset properti berada di kawasan yang stabil secara politik, kemudian prestisius secara internasional, mampu menyimpan nilai ekonomi yang tinggi, dan dapat diperjualbelikan secara internasional, maka aset properti tersebut menjadi menarik baik bagi investor maupun pihak yang ingin menjauhkan kekayaan dari asal-usulnya (source of wealth/fund) dan melindungi kekayaannya.

Untuk menavigasi kerentanan tersebut TI-UK kemudian mendorong pemerintah UK untuk mengoptimalkan aspek transparansi dalam pengelolaan pemilik manfaat (beneficial ownership) melalui kebijakan AML yang lebih ketat. Pengalaman London dapat menjadi contoh yang baik bagi

¹⁹ <https://trustforlondon.org.uk/research/faulty-towers-understanding-impact-overseas-corruption-london-property-market/>

Mahkamah untuk menjamin Indonesia tidak mengulangi kesalahan yang sama. Indonesia sebaiknya mengadopsi prinsip transparansi sejak awal perumusan UU P2SK, bukan baru menambahkannya setelah modal mencurigakan telanjur masuk kedalam sistem.

KESIMPULAN AMICI KEPADA MAHKAMAH

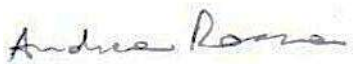
Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas, pihak amici ini dengan hormat menyampaikan bahwa risiko-risiko berikut timbul dari rumusan Pasal 50A(5)-(7) saat ini, yakni:

1. Menghalangi penyelidikan, penelusuran, penyitaan, perampasan, atau penuntutan terkait asal-usul kriminal dari dana yang diinvestasikan
2. Menghalangi penggunaan informasi mengenai transaksi dalam perkara korupsi, pencucian uang, tindak pidana perpajakan, atau pemulihan aset
3. Membatasi pelaporan transaksi mencurigakan, identifikasi beneficial ownership, verifikasi source of funds atau source of wealth
4. Melindungi Politically Exposed Persons (PEP), anggota keluarga, pihak dekat, nominee, trust, perusahaan, atau pengaturan hukum lain dari Uji Tuntas yang Diperketat (enhanced due diligence)
5. Menghambat kerja sama domestik maupun internasional dalam penelusuran dan pemulihan aset

Oleh karena itu, pertimbangan yang cermat dari Mahkamah sangatlah penting saat menelaah konstitusionalitas dan penafsiran konstitusional Pasal 50A.

Disampaikan dengan hormat,

Pada 22 September 2026



Andrea Rocca

TRANSPARENCY INTERNATIONAL



Bivitri Susanti

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
INDONESIA**