

PENCEGAHAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG MELALUI JASA GATEKEEPER DI INDONESIA

M. Arief Amrullah

Guru Besar Hukum Pidana
Fakultas Hukum Universitas Jember
Jl. Kalimantan No. 37 Jember
E-mail: ariefamrullah60@gmail.com

Abstract

Basically, Gatekeeper is a glorious profession and it has its own ethic code (Code of Conduct). This group does not have so many members (there is the elite). Thus, it can be called as a crime in a profession area, and the criminal is called “professional fringe violator”. The term of Gatekeeper is aimed to the professionals including lawyers, accountants, and auditors that get involved in helping clients in finance transaction, either nationally or internationally, and also another business transaction for an evil aim, namely Money Laundering as the crime result. In Indonesia, the effort to prevent, to avoid the professional, or avoid being the medium to do Money Laundering has been arranged in a bill about prevention and money laundering elimination. It is one of the weaknesses of law no 8 year 2010 about prevention and money laundering elimination because there is no obligation to report the suspicious finance transaction to PPATK. This weakness is very potential to be exploited by the owners of forbidden treasure to be laundered in a weak country in arranging prevention and money laundering elimination.

Key Words: *Gatekeeper Service, Money Laundering, Indonesian Law System*

Abstrak

Gatekeeper pada dasarnya merupakan profesi luhur dan mempunyai Kode Etik (Code of Conduct)-nya masing-masing. Golongan itu tidak begitu banyak jumlahnya (ada ke-elitannya), karenanya dapat disebut sebagai kejahatan di lingkungan profesi, dan penjahatnya dinamakan “profesional fringe violator”. Penyebutan istilah Gatekeeper tersebut, adalah ditujukan kepada para profesional, yang meliputi lawyers, accountants, dan auditors, yang terlibat dalam membantu clients dalam transaksi keuangan, baik nasional maupun internasional serta transaksi bisnis lainnya untuk tujuan jahat, yaitu pencucian uang hasil kejahatan. Di Indonesia, upaya pencegahan terhadap para profesional agar terhindar atau tidak dijadikan sarana untuk melakukan pencucian uang, telah diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. namun demikian ketika dalam pembahasan di DPR-RI, ketentuan tersebut telah dihilangkan. Hal itu merupakan salah satu kelemahan dari Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, karena tidak ada kewajiban untuk melaporkan adanya transaksi keuangan yang mencurigakan kepada PPATK. Kelemahan ini sangat potensial dimanfaatkan oleh para pemilik harta haram untuk dicucikan di suatu Negara yang lemah dalam pengaturan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang.

Kata Kunci: *Jasa Gatekeeper, Money Laundering, Sistem Hukum Indonesia*

Munculnya berbagai bentuk kejahatan dalam dimensi baru akhir-akhir ini, menunjukkan bahwa kejahatan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya, termasuk tindak pidana pencucian uang atau yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *Money Laundering*, merupakan kejahatan yang dapat membahayakan sendi-sendi ekonomi suatu bangsa, apalagi dengan terintegrasinya sistem keuangan suatu negara ke dalam sistem keuangan dunia, membuka peluang bagi masuknya pelaku kejahatan transnasional yang salah satunya dilakukan lewat praktik pencucian uang sebagai bagian dari kejahatan terorganisasi (*transnational organized crime*).

Sebagaimana dikemukakan oleh Hans G. Nilsson (Amrullah, 2014, 9) bahwa *money laundering* telah menjadi permasalahan yang menarik bagi masyarakat dunia dan khususnya Dewan Eropa yang merupakan organisasi internasional pertama yang telah mengingatkan masyarakat internasional akan bahaya yang ditimbulkan akibat *money laundering*. Upaya pencegahan dan pengawasannya tidak akan berhasil dengan baik apabila hanya dilakukan negara secara sendiri-sendiri. Karena itu, diperlukan suatu pendekatan internasional. Kerjasama secara internasional mutlak diperlukan, baik dalam tukar-menukar informasi, maupun penegakan hukum, perjanjian bilateral, serta multilateral.

Pelaku kejahatan terorganisasi telah memasuki dan mencapai wilayah ekonomi makro seperti: barang-barang haram yang diperoleh dari satu benua diperdagangkan melintasi benua lainnya, dan dipasarkan di dunia ketiga. Dalam hal ini telah diakui bahwa para mafia dewasa ini benar-benar merupakan masalah transnasional. Ini berarti, perubahan dalam bidang ekonomi global telah memberikan keuntungan bagi penjahat tingkat dunia. Caranya dengan memanfaatkan peningkatan arus barang, uang, dan orang secara lintas batas, maka organisasi kejahatan internasional telah memperluas jangkauan wilayah mereka dan hubungan

mereka dengan kekuasaan pemerintahan setempat. Perkembangan itu menimbulkan berbagai ancaman, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kepentingan nasional.

Tindak pidana pencucian uang, yang merupakan bagian dari kejahatan terorganisasi, pada dasarnya termasuk salah satu kejahatan terhadap pembangunan dan kesejahteraan sosial yang menjadi pusat perhatian dan keprihatinan nasional dan internasional. Perhatian dan keprihatinan dunia internasional terhadap kejahatan pencucian uang itu tentunya sangat beralasan karena ruang lingkup dan dimensinya begitu luas sehingga kegiatannya mengandung ciri-ciri sebagai *organized crime*, *white-collar crime*, *corporate crime*, dan *transnational crime*. Bahkan, dengan kemajuan teknologi informasi, *money laundering* dapat menjadi salah satu bentuk dari *cyber crime*.

Mengingat karakteristik yang demikian, maka didirikanlah *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) oleh negara-negara yang tergabung dalam kelompok G-7 di Paris tahun 1989 yang terdiri atas Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat. FATF merupakan sebuah badan antarpemerintahan yang bertujuan untuk membangun kerjasama internasional dalam menghadapi jenis kejahatan tersebut.

Salah satu tugas dari FATF adalah membuat rekomendasi-rekomendasi yang dapat membantu pemerintahan negara-negara *to implement effective anti-money laundering programmes*. Kebutuhan itu untuk meng-cover seluruh aspek yang relevan dengan upaya memerangi *money laundering* yang diwujudkan dalam lingkup *the Forty FATF Recommendations*. FATF telah setuju untuk mengimplementasikan dan semua negara dianjurkan untuk mengadopsinya.

Rekomendasi tersebut kali pertama disusun pada tahun 1990. Pada tahun 1996, dilakukan perbaikan untuk kali pertama dalam upaya untuk mengantisipasi perkembangan dan teknik-teknik pencucian uang, dan juga perluasan cakupan atau

lingkup pencucian uang selain dari pencucian uang hasil dari kejahatan penjualan obat-obatan terlarang.

Selanjutnya, pada bulan Oktober 2001 FATF telah mengembangkan amanat yang diembannya untuk menghadapi persoalan pendanaan terhadap perbuatan yang dilakukan oleh teroris dan organisasi-organisasi teroris, dan telah menghasilkan langkah penting bagi pembentukan *the Eight* (yang kemudian berkembang menjadi *Nine*) *Special Recommendations on Terrorist Financing*.

Pada bulan Juni 2003, Rekomendasi-rekomendasi FATF itu telah dilakukan perbaikan untuk yang kali kedua. Kemudian, pada pelaksanaan FATF Plenary Meeting bulan Februari 2012, dilakukan revisi terhadap *FATF 40+9 Recommendations* yang disederhanakan menjadi *40 Recommendations*, yang di dalamnya terdapat pula tambahan rekomendasi mengenai *proliferation financing* (<http://www.ppatk.go.id>). Rekomendasi-rekomendasi tersebut diakui sebagai standar internasional untuk anti pencucian uang dan perang terhadap pendanaan terorisme.

Kaitannya dengan perluasan pihak pelapor dalam upaya mencegah dan memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disingkat TPPU), maka dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b Draft Rancangan Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU yang telah disepakati oleh Tim Penyusun pada tanggal 24 November 2009 ditentukan, bahwa pihak pelapor meliputi: "Profesi yang terdiri dari advokat, konsultan bidang keuangan, notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan akuntan publik".

Sementara itu, dalam Rekomendasi FATF No. 12 dinyatakan bahwa Rekomendasi FATF No. 5, 6, 8 sampai dengan 11 berlaku terhadap lembaga non-keuangan dan profesi pada intinya berisi beberapa rekomendasi. Di antaranya, Rekomendasi No. 5, Lembaga keuangan tidak boleh menerima rekening anonim atau rekening yang jelas-jelas menggunakan nama fiktif.

Lembaga keuangan harus melakukan upaya pemeriksaan terhadap nasabah, termasuk mengidentifikasi dan memeriksa identitas nasabahnya, pada saat: 1) membuka rekening; 2) melakukan transaksi-transaksi tertentu: a. dengan jumlah diatas batas yang ditentukan; atau b. yaitu *transfer wire* dengan ketentuan termasuk dalam catatan interpretasi Rekomendasi Khusus VII; 3) terdapat dugaan terjadinya pencucian uang atau pendanaan teroris; atau 4) lembaga keuangan memiliki keraguan atas autentikasi atau kecukupan data identifikasi nasabah yang diperoleh sebelumnya.

Pada Rekomendasi No. 6, dinyatakan bahwa terhadap *politically exposed persons* (pejabat, tokoh publik, dll), lembaga keuangan dalam hal melakukan tindakan pemeriksaan normal harus: 1) Memiliki sistem manajemen yang tepat untuk menentukan apakah nasabah adalah orang yang dieksploitasi secara politik; 2) Mendapatkan persetujuan manajemen senior dalam membuka hubungan usaha dengan nasabah tersebut; 3) Mengambil tindakan yang beralasan untuk mendapatkan sumber kekayaan dan sumber dana; dan 4) Melakukan monitoring terus-menerus secara seksama atas hubungan usaha.

Pada Rekomendasi No. 8, dinyatakan bahwa lembaga keuangan harus memberi perhatian khusus atas setiap ancaman pencucian uang yang mungkin terjadi dari teknologi baru atau teknologi berkembang yang memungkinkan timbulnya hubungan usaha anonim, dan jika perlu mengambil tindakan untuk mencegah digunakan dalam skema pencucian uang. Secara khusus, lembaga keuangan harus memiliki kebijakan dan prosedur untuk mengatasi setiap risiko tertentu akibat hubungan usaha atau transaksi tanpa tatap muka.

Pada Rekomendasi No. 9, dinyatakan bahwa negara-negara dapat mengizinkan lembaga keuangan untuk menguasai perusahaan perantara atau pihak ketiga lainnya dalam melaksanakan ayat (a) - (c) atas proses pemeriksaan terhadap nasabah atau menciptakan usaha semacam

ini, sepanjang kriteria yang ditentukan berikut terpenuhi. Jika kuasa tersebut dibolehkan, tanggung jawab mutlak atas identifikasi dan verifikasi nasabah tetap pada lembaga keuangan dengan dikuasakan kepada pihak ketiga.

Kriteria yang harus dipenuhi adalah: 1) Suatu lembaga keuangan yang menguasai pihak ketiga harus segera mendapatkan informasi penting tentang unsur-unsur (a) - (c) proses pemeriksaan terhadap nasabah. Lembaga keuangan harus mengambil langkah-langkah memadai untuk memenuhi persyaratan akan tersedianya salinan data identifikasi dan dokumen terkait lainnya dalam rangka pemeriksaan terhadap nasabah dari pihak ketiga berdasarkan permintaan tanpa penundaan; 2) Lembaga keuangan harus memenuhi persyaratan bahwa pihak ketiga diatur dan diawasi, dan melakukan tindakan untuk mematuhi syarat-syarat pemeriksaan terhadap nasabah sesuai dengan Rekomendasi 5 dan 10.

Setiap negara diberikan kebebasan untuk menentukan di negara mana pihak ketiga yang memenuhi persyaratan berlokasi, berdasarkan ketersediaan informasi tentang. 3) Negara-negara yang tidak memberlakukan atau memberlakukan secara tidak memadai Rekomendasi FATF.

Pada Rekomendasi No. 10, dinyatakan bahwa Lembaga keuangan harus menyimpan, setidaknya selama lima tahun, semua data transaksi penting baik domestik maupun internasional, untuk menjadikan mereka dengan cepat memenuhi permintaan akan informasi dari pihak berwenang. Data tersebut harus memadai dalam rangka rekonstruksi transaksi-transaksi individu (termasuk jumlah dan jenis mata uang yang digunakan jika ada) untuk disediakan, jika perlu, bukti untuk penuntutan aktivitas pidana.

Lembaga keuangan harus menyimpan data tentang data identifikasi yang diperoleh melalui proses pemeriksaan nasabah (misalnya salinan atau data tentang dokumen identifikasi resmi seperti paspor, kartu identitas, surat ijin mengemudi atau

dokumen sejenis), data rekening serta koreponden usaha untuk setidaknya selama lima tahun setelah hubungan usaha berakhir. Data identifikasi dan data transaksi harus tersedia bagi pihak berwenang berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Pada Rekomendasi No. 11, dinyatakan bahwa Lembaga keuangan harus memberikan perhatian khusus atas semua transaksi yang kompleks, tidak biasa dalam jumlah besar, dan semua pola transaksi tidak biasa, yang tidak memiliki alasan ekonomis yang jelas atau tidak ada tujuan yang sah. Latar belakang dan tujuan transaksi tersebut harus, sejauh mungkin diperiksa, temuan-temuan yang didapat dibuat tertulis, dan tersedia untuk membantu pihak berwenang dan auditor.

Adanya perhatian demikian, karena perkembangan kejahatan termasuk dalam bidang tindak pidana pencucian uang, para pelakunya selalu mengembangkan berbagai cara dalam upaya mengubah uang hasil kejahatan menjadi uang bersih yang diperoleh seolah dari usaha-usaha yang halal dan benar. Karena itu, berbagai cara selalu dikembangkan, agar sulit dideteksi oleh aparat penegak hukum.

Para pelaku yang seharusnya dapat mencegah terjadinya TPPU sebagaimana telah diatur Draft Rancangan Undang-Undang tentang TPPU, yang meliputi "Profesi yang terdiri dari advokat, konsultan bidang keuangan, notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan akuntan publik", para profesi tersebut disebut sebagai *Gatekeeper*. Dalam makalah ini (sebagaimana TOR dari Panitia Seminar), saya akan menyampaikan seputar peran yang seharusnya dilakukan oleh *Gatekeeper* dalam upaya mencegah TPPU di Indonesia.

Gatekeeper dan Rekomendasi FATF

FATF sebagai sebuah lembaga independen antar pemerintah yang mengembangkan dan memprakarsai berbagai kebijakan dalam upaya melindungi sistem keuangan global terhadap pencucian

uang, pendanaan teroris dan pendanaan pengembangan senjata pemusnah massal. Karena itu, rekomendasi-rekomendasi yang dikeluarkan oleh FATF tersebut telah diakui sebagai standard anti pencucian uang dan anti pendanaan teroris secara global. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh FATF tersebut (No. 5, 6, 8 sampai dengan No. 11) berkaitan dengan *Gatekeeper* dalam terjadinya TPPU. Karena itu, berdasarkan Rekomendasi No. 12, bahwa: *The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 5, 6, and 8 to 11 apply to designated non-financial businesses and professions in the following situations:* a) *Casinos where customers engage in financial transactions equal to or above the applicable designated threshold.* b) *Real estate agents – when they are involved in transactions for their client concerning the buying and selling of real estate.* c) *Dealers in precious metals and dealers in precious stones – when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.* d) *Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants when they prepare for or carry out transactions for their client concerning the following activities:* • *buying and selling of real estate;* • *managing of client money, securities or other assets;* • *management of bank, savings or securities accounts;* • *organization of contributions for the creation, operation or management of companies;* • *creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.*

Bahwa Syarat pemeriksaan terhadap nasabah dan penyimpanan data yang diatur dalam Rekomendasi 5, 6, dan 8 sampai 11 berlaku atas lembaga non-keuangan dan profesi yang ditentukan berikut ini: a) Perjudian – jika konsumen melakukan transaksi keuangan dalam jumlah yang sama dengan atau diatas jumlah yang ditentukan; b) Agen *real estate* – jika mereka terlibat dalam transaksi untuk kliennya dalam hal jual beli *real estate*; c) Penjual barang-barang berharga dan perhiasan – jika mereka melakukan transaksi secara tunai dengan konsumen dalam jumlah yang sama dengan atau diatas jumlah yang ditentukan; dan

d) Pengacara, notaris, profesi hukum mandiri lainnya dan akuntan jika mereka mempersiapkan atau melakukan transaksi untuk kliennya tentang kegiatan-kegiatan berikut ini: 1. jual beli *real estate*; 2. mengelola uang, saham atau asset lainnya milik klien; 3. manajemen bank, tabungan atau saham; 4. organisasi kontribusi untuk pendirian, operasional atau manajemen perusahaan; dan 5. pendirian, operasional atau manajemen *legal person* atau *legal arrangement* dan jual beli badan usaha.

Selanjutnya, dalam Rekomendasi FATF No. 13 sampai dengan 15 dan 21 dikemukakan sebagai berikut:

Rekomendasi No. 13, dinyatakan bahwa: *If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, directly by law or regulation, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU).* Maksudnya bahwa jika suatu lembaga keuangan menduga atau memiliki alasan kuat untuk menduga bahwa dana merupakan kekayaan hasil tindak pidana, atau terkait dengan pendanaan teroris, maka diwajibkan, berdasarkan peraturan perundang-undangan, melaporkan langsung dugaan-dugaan tersebut kepada *financial intelligence unit (FIU)*.

Pada Rekomendasi No. 14, dinyatakan: *Financial institutions, their directors, officers and employees should be:* a) *Protected by legal provisions from criminal and civil liability for breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, if they report their suspicions in good faith to the FIU, even if they did not know precisely what the underlying criminal activity was, and regardless of whether illegal activity actually occurred.* b) *Prohibited by law from disclosing the fact that a suspicious transaction report (STR) or related information is being reported to the FIU.*

Sehubungan dengan hal di atas, Lembaga keuangan, direktur, pejabat dan karyawannya harus: 1) Dilindungi oleh ketentuan undang-undang dari

tuntutan pidana dan perdata karena melanggar ketentuan membocorkan informasi yang terdapat dalam kontrak, atau peraturan, perundang-undangan atau ketentuan administrasi, jika mereka melaporkan dugaan-dugaan dengan itikad baik kepada FIU, bahkan jika mereka tidak tahu persis tindak pidana apa yang dilakukan, dan tanpa menghiraukan apakah kegiatan haram benar-benar terjadi; 2) Dilarang menurut undang-undang membocorkan bahwa laporan transaksi yang mencurigakan (STR) atau informasi terkait sedang dilaporkan kepada FIU.

Rekomendasi No.15 dinyatakan: *Financial institutions should develop programmes against money laundering and terrorist financing. These programmes should include: a) The development of internal policies, procedures and controls, including appropriate compliance management arrangements, and adequate screening procedures to ensure high standards when hiring employees. b) An ongoing employee-training programme. c) An audit function to test the system.*

Sehubungan dengan pernyataan itu, bahwa lembaga keuangan harus mengembangkan program tentang pencucian uang dan pendanaan teroris. Program ini harus meliputi: 1) Pengembangan kebijakan, prosedur dan pengawasan internal, termasuk pengaturan manajemen kepatuhan yang tepat, dan prosedur *screening* yang memadai guna menjamin standar yang tinggi dalam merekrut karyawan; 2) Program pelatihan untuk karyawan yang ada; 3) Fungsi audit untuk menguji sistem.

Pada Rekomendasi No. 21 dinyatakan: *Financial institutions should give special attention to business relationships and transactions with persons, including companies and financial institutions, from countries, which do not or insufficiently apply the FATF Recommendations. Whenever these transactions have no apparent economic or visible lawful purpose, their background and purpose should, as far as possible, be examined, the findings established in writing, and be available to help competent authorities. Where such a country*

continues not to apply or insufficiently applies the FATF Recommendations, countries should be able to apply appropriate countermeasures.

Dari pernyataan itu, bahwa lembaga keuangan harus memberi perhatian khusus atas hubungan usaha dan transaksi dengan orang-orangan, termasuk perusahaan dan lembaga keuangan, dari negara-negara yang tidak mematuhi atau secara tidak memadai mematuhi Rekomendasi FATF. Kapanpun transaksi tersebut tidak memiliki alasan ekonomis atau hukum yang jelas, latar belakang dan tujuannya harus sebisa mungkin diperiksa, temuan-temuan dibuat secara tertulis, dan tersedia untuk membantu pihak berwenang. Jika negara tersebut tetap tidak mematuhi atau secara tidak memadai mematuhi rekomendasi FATF, negara-negara harus dapat dikenakan sanksi.

Kemudian, berdasarkan Rekomendasi FATF No.16, bahwa syarat-syarat yang diatur dalam Rekomendasi 13 sampai 15, dan 21 berlaku terhadap semua lembaga non keuangan dan profesi, tunduk pada kualifikasi berikut ini: 1) Pengacara, notaris, profesi hukum lainnya dan akuntan diwajibkan untuk melaporkan transaksi yang mencurigakan jika, atas nama atau untuk klien, mereka melakukan suatu transaksi keuangan berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang diatur dalam Rekomendasi 12 (d). Negara-negara sangat dianjurkan untuk memperluas persyaratan pelaporan kepada seluruh aktivitas profesional daripada akuntan, termasuk auditing; 2) Pedagang barang-barang berharga dan perhiasan diwajibkan untuk melaporkan transaksi-transaksi yang mencurigakan ketika mereka melakukan transaksi tunaidengan konsumen dalam jumlah yang sama dengan atau di atas jumlah yang ditentukan; 3) Wali amanat (Kamus Bank Indonesia, 1999, 78) dan penyedia jasa perusahaan diwajibkan untuk melaporkan transaksi-transaksi yang mencurigakan untuk klien jika, atas nama atau untuk klien, mereka melakukan transaksi berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dimaksud dalam Rekomendasi 12 (e); dan 4)

Pengacara, notaris, professional hukum mandiri lainnya, dan akuntan yang bertindak sebagai profesi hukum mandiri, tidak diwajibkan untuk melaporkan dugaan-dugaan jika informasi terkait didapat karena menjalankan kerahasiaan profesi atau hak istimewa profesi hukum.

Dalam Rekomendasi FATF tersebut, sama sekali tidak disebut istilah mengenai *Gatekeeper*, karena memang istilah tersebut muncul kali pertama dalam pertemuan para Menteri Keuangan yang tergabung dalam G-8 tahun 1999 yang melahirkan *Moskow Communique* untuk memunculkan issue *Gatekeeper Initiative*. Isinya, menghimbau negara-negara untuk mempertimbangkan berbagai sarana yang ditujukan untuk melakukan pencucian uang melalui upaya-upaya yang dilakukan oleh para *gatekeeper professional* terhadap sistem keuangan internasional, meliputi lawyer, akuntan, notaris, perusahaan real estate, auditor, dan usaha-usaha di bidang kasino dan pedagang logam-logam mulia.

Dengan mengacu pada *Moskow Communique* tersebut, maka FATF membentuk kelompok kerja yang bertugas mengidentifikasi beberapa profesional sebagai *gatekeeper*. Selanjutnya, pada tanggal 30 Mei 2002 FATF mempublis sebuah usulan yang berjudul: "*Review of the FATF 40 Recommendations*", FATF mengidentifikasi sejumlah prakarsa baru dalam rangka penguatan upaya penanggulangan tindak pidana pencucian uang, baik nasional maupun multinasional. Di antara prakarsa-prakarsa baru tersebut, adalah *Gatekeeper Initiative*.

Bermula dari usulan pada pertemuan G-8 tahun 1999, maka *Gatekeeper Initiative* tersebut ditujukan kepada para profesional, yang meliputi lawyers, accountants, dan auditors, yang terlibat dalam membantu *clients* dalam transaksi keuangan nasional dan internasional serta transaksi bisnis lainnya.

Karena itu FATF meminta negara-negara untuk mendata para profesional tersebut sebagai "*gatekeeper*" terhadap pasar bisnis keuangan nasional dan internasional dalam upaya mencegah

tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme. Selanjutnya, pada tanggal 30 Mei 2002 kertas kerja yang berjudul "*Review of the FATF Forty Recommendations: Consultation Paper*," FATF mengusulkan perubahan terhadap kerangka kerja FATF, mencakup perluasan penerapan berbagai tindakan dalam memerangi tindak pidana pencucian uang untuk diatur dalam *FATF Forty Recommendations* khususnya "*certain non-financial businesses or profession* (lembaga non-keuangan atau profesi), termasuk pengacara.

Sebagaimana Rekomendasi FATF No. 16 dikemukakan bahwa, syarat-syarat yang diatur dalam Rekomendasi 13 sampai 15, dan 21 berlaku terhadap semua lembaga non-keuangan dan profesi, tunduk pada kualifikasi bahwa, pengacara, notaris, profesi hukum lainnya dan akuntan diwajibkan untuk melaporkan transaksi yang mencurigakan, yaitu bila untuk atas nama atau untuk klien, di mana mereka melakukan suatu transaksi keuangan berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang diatur dalam Rekomendasi 12 (d). Untuk itu, negara-negara sangat dianjurkan untuk memperluas persyaratan pelaporan terhadap seluruh kegiatan profesional akuntan, termasuk auditing.

Namun demikian, pengacara, notaris, profesional hukum lainnya, dan akuntan yang bertindak sebagai profesi hukum, tidak diwajibkan untuk melaporkan transaksi sebagai yang dicurigai, jika informasi terkait didapat karena menjalankan kerahasiaan profesi atau hak istimewa profesi hukum.

Pengaturan *Gatekeeper* dalam Upaya Pencegahan TPPU

Apabila memperhatikan semangat hukum yang tercermin dalam bagian Konsideran Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 122) tanggal 22 Oktober 2010, telah begitu jelas mengungkapkan pentingnya Undang-

Undang tersebut dalam upaya mencegah dan memberantas TPPU, sebagai berikut: 1) Bahwa tindak pidana Pencucian Uang tidak hanya mengancam stabilitas perekonomian dan integritas sistem keuangan, tetapi juga dapat membahayakan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Bahwa pencegahan dan pemberantasan tindak pidana Pencucian Uang memerlukan landasan hukum yang kuat untuk menjamin kepastian hukum, efektivitas penegakan hukum, serta penelusuran dan pengembalian Harta Kekayaan hasil tindak pidana; 3) Bahwa Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 perlu disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan penegakan hukum, praktik, dan standar internasional sehingga perlu diganti dengan undang-undang baru;

Dengan demikian, ada kepentingan nasional yang hendak dilindungi, khususnya terkait dengan berbagai perkembangan diantaranya penyesuaian dengan Standar Internasional. Sesuai perkembangan Standard dalam *Anti-Money Laundering* yang telah dikeluarkan oleh FATF, maka Indonesia mengevaluasi lagi keberlakuan Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2003 (UU-TPPU).

Dalam UU itu menunjukkan adanya beberapa kelemahan (*loopholes*) yang cukup mendasar dalam UU-TPPU tersebut, sehingga menghambat efektivitas penegakan hukum tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana lainnya melalui pendekatan anti pencucian uang. Kelemahan-kelemahan dimaksud antara lain, masih terbatasnya pihak pelapor (*reporting parties*) yang harus menyampaikan laporan kepada PPATK termasuk jenis laporannya. Upaya untuk itu telah dilakukan oleh Indonesia dengan merumuskan pihak pelapor itu

dalam Pasal 15 ayat (1) huruf (b) RUU TPPU, yaitu: "Profesi yang terdiri dari advokat, konsultan bidang keuangan, notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan akuntan publik".

Bahkan direncanakan dalam Penjelasan dicantumkan ruang lingkup transaksi yang harus dilaporkan oleh profesi advokat, konsultan bidang keuangan, notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah dan akuntan publik adalah: 1) Transaksi yang dilakukan menyangkut kegiatan tertentu, yaitu: a. Jual beli real estate dan properti; b. Pengelolaan uang, surat berharga, atau harta kekayaan lainnya dari klien; c. Pengelolaan rekening bank dan perusahaan efek; d. Keikutsertaan di dalam pembentukan, dan/atau pengelolaan perusahaan atau badan hukum; e. Jual beli perusahaan; 2) Khusus untuk advokat dan konsultan keuangan, kegiatan tertentu tersebut di atas dilakukan "untuk dan atas nama klien".

Namun, ketika dalam pembahasan di Komisi III DPR-RI rumusan yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1) huruf (b) tersebut dihilangkan, dan yang tersisa adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 8 Tahun 2010, bahwa pihak pelapor meliputi: a) Penyedia jasa keuangan: 1. bank; 2. perusahaan pembiayaan; 3. perusahaan asuransi dan perusahaan Pialang asuransi; 4. dana pensiun lembaga keuangan; 5. perusahaan efek; 6. manajer investasi; 7. kustodian; 8. wali amanat; 9. perposan sebagai penyedia jasa giro; 10. pedagang valuta asing; 11. penyelenggara alat pembayaran menggunakan kartu; 12. penyelenggara *e-money* dan/atau *e-wallet*; 13. koperasi yang melakukan kegiatan simpan pinjam; 14. pegadaian; 15. perusahaan yang bergerak di bidang perdagangan berjangka komoditi; atau 16. penyelenggara kegiatan usaha pengiriman uang. Pada nomor 7, sebagai catatan bahwa **Bank kustodian** atau disingkat **kustodian** adalah suatu lembaga yang bertanggung jawab untuk mengamankan aset keuangan dari suatu perusahaan ataupun perorangan. Bank kustodian ini akan bertindak se-

bagai tempat penitipan kolektif dan dari asset seperti saham, obligasi, serta melaksanakan tugas administrasi seperti menagih hasil penjualan, menerima deviden, mengumpulkan informasi mengenai perusahaan acuan seperti misalnya rapat umum pemegang saham tahunan, menyelesaikan transaksi penjualan dan pembelian, melaksanakan transaksi dalam valuta asing apabila diperlukan, serta menyajikan laporan atas seluruh aktivitasnya sebagai kustodian kepada kliennya (http://id.wikipedia.org/wiki/Bank_kustodian). b. Penyedia barang dan/atau jasa lain, meliputi: 1. perusahaan properti/agen properti; 2. pedagang kendaraan bermotor; 3. pedagang permata dan perhiasan/logam mulia; 4. pedagang barang seni dan antik; atau 5. balai lelang.

Peniadaan ketentuan tersebut, menjadi tidak sesuai dengan Standard yang telah dikeluarkan oleh FATF. Dampak selanjutnya, Indonesia akan dipandang sebagai kurang sungguh-sungguh dalam upaya *Anti-Money Laundering* dan Anti-Pendanaan Terorisme. Selain itu, akan dapat dijadikan sebagai tempat yang aman dalam pencucian uang melalui *Gatekeeper* di Indonesia.

Mengingat permasalahan yang berkaitan dengan *Gatekeeper* tersebut, maka dalam kaitan ini, *American Bar Association Task Force on Gatekeeper Regulation and the Profession* mengemukakan (American BA, 2002, 2): 1) Penggunaan pasar keuangan yang sah dan investasi untuk tujuan pencucian uang, pendanaan terorisme dan kegiatan kejahatan lainnya, telah menjadi perhatian aparat penegak hukum seluruh dunia; 2) Terlebih setelah adanya serangan teroris 11 September 2001 di USA; dan 3) Aparat penegak hukum di seluruh dunia telah mencoba untuk mengurangi *access* para pelaku kriminal untuk masuk ke pasar keuangan yang sah sebagaimana tercermin dalam beberapa *Recommendations* dan prakarsa yang telah dikeluarkan oleh FATF.

Selain itu, sebagaimana dikemukakan oleh Uni Eropa, (Phare Project ro02-ib/jh, 2008, 8)

bahwa lebih dari satu cara untuk mencucikan uang, metode yang digunakan pun juga beragam, baik dengan pembelian maupun penjualan barang-barang mewah (sebagai contoh mobil atau perangkat berlian) untuk pencucian uang melalui jaringan bisnis ilegal internasional dan "*shell companies*" (adalah sebutan bagi perusahaan yang aktif, akan tetapi seolah seperti tidak mempunyai kegiatan usaha).

Kejahatan-kejahatan tersebut seperti *drug trafficking* atau kejahatan-kejahatan lainnya seperti penyelundupan, pencurian, pemerasan dan lain sebagainya, di mana hasil dari kejahatan umumnya sering kali dimasukkan ke dalam sistem keuangan dalam bentuk tunai sebagai cara untuk melakukan pencucian uang.

Lebih lanjut dikemukakan, bahwa meskipun terdapat berbagai cara dalam melakukan pencucian uang, akan tetapi dari itu semua ada tiga tahap yang dapat mencakup sejumlah transaksi yang dilakukan oleh pelaku pencucian uang yang dapat menjadikan kewaspadaan bagi lembaga-lembaga keuangan terhadap aktifitas pelaku kriminal tersebut, termasuk *Gatekeeper*, yaitu: 1) Tahap pertama, adalah *placement* harta kekayaan ke dalam sistem keuangan melalui bank atau lembaga keuangan lainnya. Negara-negara harus ada persyaratan pelaporan terhadap transaksi tunai yang besar, di mana transaksi-transaksi tersebut dilakukan melalui jumlah yang lebih besar dengan memecahnya ke dalam transaksi-transaksi kecil, yaitu yang disebut dengan *smurfing*. Di samping itu, pendekatan alternatif lainnya adalah secara fisik melakukan penyelundupan dalam jumlah besar uang tunai ke luar negeri dan menyimpannya di negara di mana persyaratan pelaporannya kurang ketat. 2) Tahap kedua, dalam pencucian uang meliputi apa yang pada umumnya disebut dengan *layering*, yaitu memisahkan dana (kekayaan) dari asalnya dan dilakukan untuk menyamarkan apa yang sebenarnya dan membuat tidak jelas dalam melakukan penelusurannya. 3) Tahap ketiga adalah *integration*, yang

mebutuhkan penempatan kekayaan yang diperoleh dari hasil kejahatan ke dalam ekonomi yang sah tanpa menimbulkan kecurigaan asal perolehannya. Contoh untuk tahap ketiga ini adalah pembelian *real estate* atau dapat melibatkan bank di negara-negara yang tidak mempunyai peraturan mengenai *money laundering*.

Kaitannya dengan *Gatekeeper* selaku pelaku dalam membantu pencucian uang hasil kejahatan, Fithriadi Muslim, Pelaksana Tugas Direktur Hukum di Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), pernah memberikan contoh sehubungan dengan kasus Djoko Susilo (DS) yang menggunakan *gatekeeper*. "Peran notaris dominan, di kasus DS ada peran notaris bukan hanya bertugas jadi notaris tetapi menegosiasi harga, mencari pembeli, membuat seolah-olah harta tidak jelas".

Untuk diketahui, *gatekeeper* mencakup pengacara, notaris, trust dan penyedia jasa perusahaan yang memanfaatkan keahlian mereka menyembunyikan hasil korupsi. Profesi tersebut melanggar hukum apabila digunakan sebagai sarana melakukan tindak pidana. Selain memanfaatkan keahlian mereka, *gatekeeper* juga bertindak sebagai perantara, menghilangkan hubungan koruptor dengan harta miliknya (Al Ayyubi, 2013).

Demikian juga dalam kasus Akil Mochtar, sebagaimana disampaikan oleh Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Bambang Widjojanto, di Gedung KPK, Jumat malam (29/11/2013), (utama.seruu.com/read/2013) bahwa "Sebenarnya ada orang yang kami sebut sebagai *gatekeeper* yaitu ME (Mochtar Effendi). Nah ini sebagian besar (mobil yang disita KPK) dari ME,"

Adanya kasus tersebut, telah menepis keraguan FATF dalam menyusun Rekomendasinya pada tahun 2003, karena sejak dimasukkannya profesi hukum dalam lingkup professional dalam Rekomendasi FATF tersebut, telah menjadikan perdebatan yang luas seperti pada pertanyaan apakah mungkin profesi hukum bisa terlibat dalam pencu-

cian uang atau pendanaan teroris (ML/TF) dan apakah penerapan rekomendasi-rekomendasi tersebut sesuai dengan *fundamental human rights* dan kewajiban etis dari profesi hukum.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut, kemudian dikaitkan dengan kenyataan di mana profesi hukum ternyata secara global rentan terhadap risiko ML/TF khususnya terkait dengan penyediaan layanan hukum. Hal itu, telah dibuktikan oleh Stephen Schneider, yang pada tahun 2004 mempublish sebuah analisis keterlibatan profesi hukum dalam kasus pencucian uang. Penelitian yang dilakukan oleh Stephen Schneider tersebut menunjukkan bahwa macam-macam layanan yang disediakan oleh para profesi hukum itu menarik keinginan penjahat untuk mencuci hasil kejahatan mereka.

Beberapa layanan yang dapat digunakan untuk keperluan jahat itu meliputi: pembelian *real estate*, pendirian perusahaan (baik secara domestik, di Negara-negara asing atau pusat keuangan lepas pantai), dan penyimpanan dana melalui rekening *client*-nya profesi hukum tersebut. Akhirnya, FATF menyatakan, bahwa para penjahat di banyak negara menggunakan mekanisme seringkali melibatkan layanan yang disediakan oleh para profesional hukum untuk tujuan pencucian uang (ATF Report, 2013, 4 dan 7).

Selain itu, dalam upaya mendukung keberhasilan operasionalisasinya, *Gatekeeper* sebagai pihak perantara atau orang yang disuruh untuk membantu kelancaran pencucian uang hasil kejahatan dalam hal ini *Gatekeeper* bisa juga menggunakan sarana *Offshore Banking* untuk kegiatan pencucian uang, dan itu sangat mungkin terjadi, mengingat perbankan lepas pantai (istilah ini digunakan sebagai kiasan untuk menyebut bank-bank tersebut dengan tanpa memandang keberadaan dari lokasi bank yang bersangkutan. Baik yang berlokasi di kepulauan seperti *Channel Island* lepas pantai Inggris maupun Bank-bank Swiss yang sebenarnya ada di daratan termasuk Luxemburg).

Bank yang disebut di atas itu merupakan bank legal pemberi fasilitas perbankan luar yurisdiksi negara setempat tersedia bagi penempatan simpanan deposito dengan pembebasan atau pajak rendah sehingga memberikan keuntungan baik secara financial, rekening bersifat *anonym* dengan demikian kerahasiaan lebih terjamin, proteksi terhadap ketidakstabilan politik atau sesuatu finansial negara, termasuk perlindungan asset adalah salah satu tawaran utama dari *offshore banking* (Offshore Bank, http://en.m.wikipedia.org/wiki/Offshore_bank).

Untuk itu, maka aspek kerahasiaan bank (*Bank secrecy/Bank Privacy*) harus dijaga. Dan, jika menelusuri dalam sekilas mengenai konsep-konsep rahasia bank itu, adalah bermula timbul dari tujuan untuk melindungi nasabah bank yang bersangkutan. Hal itu terlihat ketika pengaturan mengenai ketentuan rahasia bank di Swiss, yaitu suatu negara yang dikenal mempunyai ketentuan rahasia bank yang dahulunya paling ketat di dunia.

Pengetatan itu, semula bertujuan untuk melindungi kepentingan nasabah bank secara individual. Pada waktu itu ketentuan rahasia bank bersifat mutlak: artinya tidak dapat dikecualikan karena alasan apapun juga. Ada beberapa alasan timbulnya ketentuan rahasia bank di Swiss, yaitu sehubungan dengan dikejar-kejanya orang-orang Yahudi di waktu regime Nazi berkuasa di Jerman di tahun 1930-an dan 1940-an. (http://en.wikipedia.org/wiki/federal_act_on_bank_and_savings_banks).

Bank Secrecy sudah menjadi ketentuann umum di beberapa negara tertentu, seperti: Swiss; Lebanon; Singapura; Luxembourg. Demikian juga dengan *offshore bank* dan negara-negara yang melonggarkan aturan perpajakan (pajak yang rendah atau bebas pajak). Namun dalam perkembangannya, (Hukum dan Perbankan Online²³ Desember 2008), yaitu sehubungan dengan keadaan politik dalam negeri, keadaan sosial, terutama yang menyangkut timbulnya kejahatan-kejahatan

di bidang *money laundering*, dan kebutuhan akan adanya stabilitas ekonomi, terutama stabilitas moneter, telah menimbulkan kebutuhan akan perlunya pelonggaran terhadap kewajiban rahasia bank yang mutlak itu.

Artinya, apabila kepentingan negara, bangsa dan masyarakat umum harus didahulukan daripada kepentingan nasabah secara pribadi, maka kewajiban bank untuk melindungi kepentingan nasabah secara individual itu (dalam arti tidak boleh mengungkapkan keadaan keuangan nasabah) harus dapat dikesampingkan.

Hal demikian, terjadi pada bank-bank Swiss yang selama ini menikmati posisinya sebagai Negara tempat yang aman untuk menyimpan uang dari berbagai penjuru dunia. Namun, keabsolutan dalam menjaga kerahasiaan dana nasabahnya tidak bisa juga bertahan selamanya. Karena, ketika *Internal Revenue Service* (IRC) atau Dinas Pajak Amerika Serikat yang memenangkan "pertarungannya" dengan *Credit Suisse Group AG*, sebuah bank berbasis di Swiss, yang mengharuskan bank tersebut untuk menyerahkan nama-nama nasabahnya yang dicurigai menghindari pajak di Amerika Serikat.

Dalam hal ini, pemerintah Swiss telah melakukan negosiasi untuk membuat kesepakatan menyeluruh terhadap sekelompok bank-bank Swiss yang dituduh membantu warga Amerika menghindari pajak. Adanya perkembangan tersebut menunjukkan, bahwa terjadinya erosi atas kerahasiaan bank-bank Swiss. (<http://jaringnews.com/internasional/umum/4944>).

Demikian juga, ketika pemerintah Swiss telah menandatangani "Konvensi Bantuan Multilateral Administratif Pajak" di Paris, Prancis. Ini berarti, bahwa sistem kerahasiaan informasi pada Bank Swiss telah diakhiri, dan Swiss tidak lagi menjadi surga bagi pelaku penggelapan pajak. (<http://www.erabaru.net/tiongkok/5488>).

Apabila perkembangan seperti itu merambah sampai pada bank-bank lepas pantai lainnya, maka

bagi pelaku yang akan menyalurkan niat jahat untuk mencucikan uang hasil kejahatan yang telah diperolehnya melalui sarana bank-bank tersebut akan terhenti dengan sendirinya.

Penutup

Berdasarkan paparan di atas, maka sebagai penutup dapat saya sampaikan beberapa kesimpulan sebagai berikut: 1) Mengingat aspek pencegahan merupakan langkah yang paling strategis daripada melakukan tindakan represif. Demikian juga, dalam hal pengaturan *Gatekeeper* dalam UU TPPU, adalah sebagai upaya pencegahan bagi terjadinya tindak pidana pencucian uang. 2) Sehubungan dengan pernyataan No. 1 di atas, kendati ketentuan yang mengatur *Gatekeeper* telah dihilangkan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2010, namun Pemerintah masih mempunyai sarana sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2010, bahwa ketentuan mengenai Pihak Pelapor selain yang sudah diatur sebelumnya dalam Pasal 17 ayat (1) dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah. 3) Kendati dalam standar internasional mewajibkan *Gatekeeper* sebagai pihak-pihak pelapor, namun jika *Gatekeeper* tersebut bertindak sebagai profesi hukum mandiri, tidak diwajibkan untuk melaporkan dugaan-dugaan jika informasi terkait didapat karena menyalurkan kerahasiaan profesi atau hak istimewa profesi hukum. 4) Sebagai upaya pencegahan, maka dalam pengaturan *Gatekeeper* dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pencegahan dan pemberantasan TPPU, perlu memperhatikan Rekomendasi FATF Nomor 5, 6, 8 sampai 11, dan 13, 15, 21. 5) Lembaga keuangan perlu lebih mengintensifkan penerapan prinsip mengenal nasabah (*Know Your Customer Principles*), serta

Identifikasi dan Verifikasi Nasabah (*Customer Due Diligence*).

Daftar Pustaka

- American BAR Association Task Force on Gatekeeper Regulation and the Profession, 2002, *Comments of the ABA Task Force on Gatekeeper Regulation and the Profession on the Financial Action Task Force Consultation Paper Dated May 30*.
- Dalam Kasus Akil, KPK Sebut Muchtar Effendi Sebagai 'Gatekeeper', 2013, <http://utama.seruu.com>.
- European Union Training Manual on Anti-money Laundering and Countering the Financing of Terrorism, 2008, Phare Project ro02-ib/jh-08.
- FATF Report Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, June 2013.
- Federal Act on Banks and Savings Banks, <http://en.wikipedia.org>.
- Hukum dan Perbankan Online, The Best Information about Law and Banking, 2008, <http://hukumperbankan.blogspot.com/2008/12/sejarah-rahasia-bank.html>
- <http://www.erabaru.net/tiongkok/berita-tiongkok/5488-kerahasiaan-bank-swiss-berakhir-pejabat-pkt-ketakutan>
- <http://www.ppatk.go.id>
- M. Arief Amrullah, 2014, *Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perspektif Kejahatan Terorganisasi, Pencegahan dan Pemberantasannya*, Malang, Surya Pena Gemilang, Malang.
- Offshore Bank*, <http://en.m.wikipedia.org>.
- Rahasia Nasabah Bank Swiss Bukan Harga Mati Lagi*, <http://jaringnews.com/internasional>.
- Sholahuddin Al Ayyubi, 2013, *PPATK: Penggunaan Gatekeeper Marak oleh Kuroptor*, <http://nasiona.sindonews.com>.