

# **ADOPSI KONSEP GATEKEEPER DALAM UNITED MODEL LEGISLATION ON MONEY LAUNDERING AND FINANCING TERRORISM TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2010 TENTANG PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG\***

**Rahmat Dwi Putranto dan Fachry Hasani Habib\*\***

Program Studi Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta  
Jalan Sosio Justisia No. 1, Bulaksumur, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

## **Abstract**

*This study concentrates on how a professional could be considered as assistant in conducting money laundering in the matter of cutting-off the nexus between the assets in money laundering and its owner, and its role in preventing money laundering. Commonly, it is known as a gatekeeper. It has been stated in model legislation on money laundering and financing of terrorism for civil law country but not in Law Number 8 of 2010 in Indonesia. After researching on the urgency and comparison in other States there are some reasons about why Indonesia should adopt gatekeeper concept. One of them is the fact of the existence of gatekeeper in current money laundering cases.*

**Keywords:** nexus, gatekeeper, money laundering.

## **Intisari**

Penelitian ini berpusat pada bagaimana profesi seseorang dapat menjadi bagian dari pencucian uang karena memutus aliran antara uang hasil pencucian uang dan pemiliknya dan juga keterlibatannya dalam pencegahan pencucian uang (*gatekeeper*). Ini telah diatur dalam *model legislation on money laundering and financing of terrorism for civil law country* tapi tidak dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Fakta menunjukan *gatekeeper* sudah ada dibeberapa kasus pencucian uang.

**Kata Kunci:** nexus, gatekeeper, pencucian uang.

## **Pokok Muatan**

A. Latar Belakang .....	88
B. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	89
1. Urgensi Adopsi Konsep Gatekeeper .....	89
2. Alasan Gatekeeper Belum Diterapkan Di Indonesia .....	89
C. Kesimpulan .....	90

\* Penelitian Program Sarjana dengan Pendanaan Unit Litbang FH UGM.

\*\* Alamat korespondensi: fachry\_hb@yahoo.co.id.

### A. Latar Belakang

Tindak pidana pencucian uang merupakan suatu usaha yang mengaburkan asal usul suatu harta kekayaan yang haram sehingga terlihat halal atau legal. Perbuatan ini dilakukan untuk memutus hubungan antara sang pemilik harta dengan harta tersebut, agar pemerintah tidak mengusik sang pemilik harta dan hartanya, serta terhindar dari jeratan pidana. Jika kita melihat sejarah, kejahatan ini awalnya dilakukan oleh Al Capone yang saat itu mendapatkan keuntungan atau kekayaan yang luar biasa banyak dari hasil kegiatan bisnis yang illegal, seperti perdagangan narkoba, prostitusi, dan lain lain. Al Capone dan jajarannya berusaha untuk mengamankan hasil kejahatan mereka dari usaha pemerintah untuk merampas harta yang illegal. Oleh karena itu, Al Capone dengan sangat cermat berusaha menyembunyikan dan memutar aliran dana dalam berbagai bentuk usaha fiktif, seperti laundry atau pizza resto. Dalam konteks ini, Al Capone mampu menghindar dari jeratan penegak hukum dan harta yang dia cuci pun tak tersentuh. Meskipun pada akhirnya Al Capone tetap mendekap di penjara. Kisah ini adalah nyata dan merupakan bukti yang ada didepan mata bahwa kejahatan pencucian uang sangat luar biasa berbahaya karena dilakukan dengan sistematis dan terorganisir dengan baik. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu upaya yang luar biasa dalam memberantas tindak pidana pencucian uang. Meskipun kita telah memiliki aturan hukum yang dianggap sudah mumpuni, ternyata masih banyak kelemahan di berbagai hal, seperti ada beberapa aturan yang belum jelas diatur dan bahkan dipangkas oleh DPR pada saat proses pembahasan aturan terkait. Kelemahan yang terdapat dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010 ternyata menyebabkan berbagai kesulitan dalam penegakan hukumnya itu sendiri, sehingga seringkali aturan yang sudah dituliskan tidak ditegakkan sebagaimana mestinya atau bahkan tidak sama sekali, seperti dalam hal korporasi sebagai pelaku tindak pidana pencucian uang.

Kelemahan – kelemahan tersebut harus

segera ditemukan letaknya dan solusi untuk mengatasinya. Salah satu masalah yang akan muncul adalah mengenai konsep *gatekeeper*. Karena selama ini ketentuan yang terdapat dalam undang undang nomor 8 tahun 2010 hanya memberikan kewajiban pelaporan kepada penyedia jasa keuangan dan penyedia jasa barang, namun untuk para professional seperti pengacara dan notaris, aturan tersebut belum diakomodir. Padahal dititik inilah pembangunan rezim anti pencucian uang dalam bidang pencegahan tindak pidana pencucian uang dapat dilakukan. Sebenarnya sudah menjadi hal yang dipertanyakan mengapa para professional yang membantu tersangka tidak wajib mendeklarasikan pembayaran honorariumnya. Hal ini yang dicanangkan oleh *UN Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism* yang dibuat oleh PBB untuk Negara penganut *Civil Law*. Sebagai *role model* pembangunan hukum terkait isu pencucian uang di dunia, ini menjadi menarik karena seharusnya produk hukum nasional kita harus mengacu kepada model hukum tersebut sehingga aturan kita sejalan dengan semangat dunia yang ingin mewujudkan rezim anti-pencucian uang.

Melihat hal tersebut, sangatlah penting untuk melihat peraturan pada *UN Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism* dan kemudian membandingkan atau melihat peraturan yang ada pada Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan melihat kemungkinan pengadopsian konsep *gatekeeper* dalam sistem hukum Indonesia. Karena konsep ini akan sangat berhubungan dengan pencegahan tindak pidana pencucian uang. Oleh karena ketertarikan peneliti akan hal-hal yang telah dijelaskan diatas, penelitian ini mengangkat judul “Adopsi Konsep *Gatekeeper* Dalam *United Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism* Terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang”.

## B. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### 1. Urgensi Adopsi Konsep *Gatekeeper*

Berdasarkan fakta terbaru dalam laporan yang dibuat oleh *United Nations Office on Drugs and Crime* yang berjudul *The Globalisation of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, yang selanjutnya disebut Laporan Globalisasi Kejahatan, menjelaskan bahwa sejak berakhirnya perang dingin, telah terjadi globalisasi yang sangat pesat dalam bidang ekonomi yang mana membawa banyak sekali perubahan, seperti keterbukaan informasi dan akses komunikasi yang mudah yang membuat transaksi jual-beli dan berbagai kegiatan ekonomi lainnya terjalin dengan sangat cepat.<sup>1</sup> Seirama dengan perkembangan tersebut, kejahatan juga telah berkembang ke dalam bentuk-bentuk yang lebih kompleks, canggih, cepat dan mengglobal. Berbagai kemudahan yang dibawa dari dampak positif atas globalisasi dimanfaatkan oleh para pelaku kejahatan untuk mengekspansi bisnis haramnya menjadi lebih besar.<sup>2</sup>

Upaya dunia untuk memberantas aktivitas kejahatan global selalu diperbarui dan dimaksimalkan, namun hasilnya tidak pernah optimal. Aktivitas kejahatan global bukan merupakan hal mudah untuk dipahami dan dipelajari. Tren pasar kejahatan global ini selalu berubah-ubah sehingga kemampuan Negara-negara untuk memberantasnya tidak akan pernah maksimal. Secara umum, aktivitas kejahatan global terorganisir berdasarkan identifikasi tipologi dari *United Nations* memiliki pola organisasi yang bersifat horizontal, tidak terpaku pada batas wilayah, kepemimpinan yang desentralisir, menggunakan alur komunikasi yang sangat terdesentralisir, menggunakan sistem informatika dan teknologi yang canggih dan secara global bersifat paralel.<sup>3</sup>

Diantara karakteristik tersebut, ada satu kata kunci disini yaitu kejahatan global bersifat paralel.<sup>4</sup> Hal ini seperti jaringan-jaringan listrik terkoneksi secara paralel, ketika satu jaringan terputus, maka jaringan-jaringan tersebut secara keseluruhan tetap menyala. Begitu pula dengan aktivitas kejahatan global, apabila suatu jaringan terkuak dalam hal salah satu pimpinannya tertangkap, maka jaringan-jaringan secara keseluruhan tetap berfungsi dengan baik dan bahkan antar satu jaringan dengan jaringan yang lain terkadang tidak saling mengetahui, sehingga apabila salah satu anggota tertangkap, maka ia tak dapat membocorkan jaringan yang lain.<sup>5</sup>

Sementara perkembangan kejahatan global sangat merajalela, pola pikir dan pendekatan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum seringkali tidak sinkron dengan pola pikir kejahatan terorganisir dimana mereka terorganisasi secara vertical, terpaku pada isu kedaulatan dan masalah perbatasan, melakukan pendekatan yang terpisah-pisah dan tidak seragam dalam menelusuri aktivitas kejahatan global, terbatas pada teknologi dan informasi serta masih terdapat paradigm yang tidak paralel atau meyakini bahwa seluruh aktivitas kejahatan berdiri sendiri hanya dengan satu pola.<sup>6</sup>

### 2. Alasan *Gatekeeper* Belum Diterapkan Di Indonesia

Pada Indonesia sendiri konsep *gatekeeper* merupakan konsep baru yang akan diterapkan. Itu juga ditunjukkan melalui PPATK yang mengatakan bahwa pada saat pembuatan UU TPPU ada ide untuk memasukkan konsep tersebut. Dikarenakan ini akan mendukung konsep membangun rezim anti pencucian uang yang tentu akan dimulai dengan pencegahan. Proses pencegahan inilah yang akan membantu terwujudnya rezim anti pencucian uang yang melalui diterapkannya konsep *gatekeeper*.

<sup>1</sup> UNODC, 2010, *The Globalisation of Crime: a Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UNODC, Vienna, hlm. ii.

<sup>2</sup> Paku Utama, 2013, *Memahami Asset Recovery & Gatekeeper*, Indonesian Legal Roundtable, Jakarta, hlm. 2.

<sup>3</sup> Lihat Royal Canadian Mounted Police, "The Changing Structure of Organized Crime Groups", <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/ccaps-spcca/organi-crime-structure-eng.htm>, diakses pada 1 Juni 2014.

<sup>4</sup> Lihat UNODC, "Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment", [http://www.unodc.org/documents/data-analysis/studies/TOCTA\\_EAP\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-analysis/studies/TOCTA_EAP_web.pdf), diakses pada 1 Juni 2014.

<sup>5</sup> Sabrina Adamoli, et al., 1998, *Organised Crime Around The World*, European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki, hlm. 16-17.

<sup>6</sup> Lihat Andre Bossard, *Mafias, Triads, Yakuza and Cartels: A Comparative Study of Organized Crime*, <http://www.cjimagazine.com/archives/cji76ff/html?id=640>, diakses pada 1 Juni 2013.

Tetapi pada kenyataannya waktu itu DPR memutuskan tidak akan memasukan konsep ini kedalam UU TPPU.

Memang konsep *gatekeeper* di Indonesia belum diatur secara jelas, ada beberapa pasal dalam UU TPPU yang bisa juga menjerat pelaku lain yang terlibat. Tetapi menurut *Model Law*, *gatekeeper* adalah sesuatu yang spesifik bahkan dipisahkan dari PJK dan PJB dalam UU TPPU. Terlepas dari fakta yang terjadi di lapangan, *gatekeeper* sudah beberapa kali disebut dalam beberapa kasus pencucian uang seperti kasus Djoko Susilo dan kasus Akil Mochtar.<sup>7</sup> Ini menunjukkan bahwa di Indonesia *gatekeeper* sudah mulai menunjukkan keahliannya dalam membantu para pelaku tindak pidana pencucian uang.

Tentu ada beberapa hal yang akan menjadi polemik diantara profesi yang menghambat diterapkannya konsep *gatekeeper* di Indonesia. Pertama, ada beberapa profesi yang banyak belum mengerti mengenai konsep ini, padahal profesi tersebut bisa menjadi *gatekeeper* contohnya adalah notaris. Kedua, adanya prinsip kerahasiaan antar klien dan profesi tersebut contohnya seperti pada klien dan pengacara. Akan ada dilema bahwa di satu sisi seorang pengacara harus menjaga kerahasiaan klien tetapi disatu sisi juga harus melaporkan adanya kecurigaan. Memang pada semua profesi apabila sudah pada tingkat penyidikan oleh polisi harus menyerahkan informasi apapun dan tidak boleh menyembunyikan. Tetapi dalam aspek ini *gatekeeper* akan berfungsi sebagai pencegah. Jadi sebelum terjadi kejadian tersebut, sejauh manakah asas kerahasiaan tersebut akan melindungi hubungan klien dan profesi tersebut. Ketiga, DPR sendiri ada penolakan mengenai masuknya konsep ini. Padahal DPR merupakan pintu utama untuk dirumuskannya undang-undang.

Apabila dibandingkan dengan negara lain, Indonesia hampir sama dengan beberapa negara

ASEAN lainnya. Ada aturan yang dapat menjerat seseorang yang terlibat dalam TPPU tetapi tidak ada aturan secara khusus mengenai *gatekeeper*.<sup>8</sup> Ini kondisi yang berbeda dengan keadaan di Eropa. Melalui Uni Eropa yang dapat mengeluarkan direktif yaitu berupa aturan yang harus diikuti oleh negara anggota, Eropa mulai menerapkan konsep *gatekeeper*. Uni Eropa sudah mengeluarkan 3 direktif hanya untuk menerapkan konsep *gatekeeper* di Eropa yang tentunya setiap direktif mempunyai amandemen tersendiri.<sup>9</sup> Pada kenyataannya, banyak negara yang tidak ingin mengikuti direktif dari Uni Eropa tersebut untuk diterapkan pada hukum nasional mereka. Masalah utama yang timbul tetap saja merupakan asas kerahasiaan antara klien dan profesi. Kejadian di Perancis menunjukkan fakta tersebut. Pada saat itu asosiasi pengacara di Perancis mengajukan petisi karena apabila melaporkan klien hanya atas dasar kecurigaan akan melanggar aturan dasar profesi hukum. Padahal konsep ini merupakan pencegahan untuk tindak pidana pencucian uang tetapi asas kerahasiaan sudah melindungi hubungan antar klien dan profesi bahkan dari tahap tersebut. Itulah masalah yang timbul di Eropa. Kondisi di berbagai negara juga menunjukkan bahwa ini bukan konsep yang mudah diterapkan, butuh kerjasama lebih antara pemerintah dan juga profesi yang dianggap sebagai *gatekeeper* apabila akan menerapkan ini di sistem hukum nasional.

### C. Kesimpulan

1. *Gatekeeper* menjadi isu penting dan nyata yang telah terjadi pada beberapa kasus di Indonesia. Perannya dalam mengaburkan jejak harta di Indonesia membuat sulit bagi para penegak hukum untuk melakukan usaha pengembalian aset. Melihat kondisi ini sudah tidak ada lagi alasan bagi Indonesia untuk mengatakan *gatekeeper* merupakan

<sup>7</sup> Dony Aprian, "PPATK: Keterlibatan Gatekeeper dalam Kasus Pencurian Uang Meningkat", <http://news.okezone.com/read/2013/08/28/339/857164/ppatk-keterlibatan-gatekeeper-dalam-kasus-pencurian-uang-meningkat>, diakses pada 10 Juni 2014.

<sup>8</sup> Summary report on ALA Workshop II Tahun 2005.

<sup>9</sup> Direktif pertama nomor 91/308/EEC; Direktif kedua nomor 2001/97/EC; Direktif ketiga nomor Direktif nomor 2005/60/EC

- konsep yang tidak penting. Penulis meyakini bahwa konsep *gatekeeper* sangat penting untuk perbaikan sistem hukum di Indonesia dalam rangka pemberantasan kejahatan pencucian uang, korupsi atau kejahatan keuangan lainnya.
2. Memang akan ada beberapa hal yang menghambat konsep *gatekeeper* untuk diterapkan di Indonesia. Pertama, dalam DPR sendiri pada draft awal UU TPPU ada penolakan mengenai masuknya konsep ini. Kedua, masih banyak pertentangan di dalam lingkup profesional seperti di Jerman, Perancis, Amerika Serikat, dan Filipina. Memang belum banyak fakta yang dapat ditarik di Indonesia, tetapi secara umum itu juga yang dapat menjadi masalah utama. Ketiga, di dalam kalangan profesional ada prinsip kerahasiaan antara klien dan profesional tersebut. Belum ada aturan yang jelas dan batas-batas sampai mana prinsip ini bisa dikesampingkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Adamoli, Sabrina *et al.*, 1998, *Organised Crime Around The World*, European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki.
- Utama, Paku 2013, *Memahami Asset Recovery & Gatekeeper*, Indonesian Legal Roundtable, Jakarta.
- UNODC, 2010, *The Globalisation of Crime: a Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UNODC, Vienna

### B. Internet

- Aprian, Dony "PPATK: Keterlibatan Gatekeeper dalam Kasus Pencurian Uang Meningkat", <http://news.okezone.com/read/2013/08/28/339/857164/ppatk-keterlibatan-gatekeeper-dalam-kasus->

*pencurian-uang-meningkat*, diakses pada 10 Juni 2014.

Bossard, Andre, *Mafias, Triads, Yakuza and Cartels: A Comparative Study of Organized Crime*, <http://www.cjimagazine.com/archives/cji76ff/html?id=640>, diakses pada 1 Juni 2013.

Royal Canadian Mounted Police, "The Changing Structure of Organized Crime Groups", <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/ccaps-spcca/organi-crime-structure-eng.htm>, diakses pada 1 Juni 2014.

UNODC, "Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment", [http://www.unodc.org/documents/data-ananlysis/studies/TOCTA\\_EAP\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-ananlysis/studies/TOCTA_EAP_web.pdf), diakses pada 1 Juni 2014.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150 ).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).

American Bar Association Task Force on Gatekeeper regulation and the Profession.