

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Yakuza atau juga disebut *boryokudan* (kelompok kekerasan)¹, merupakan sindikat kejahatan terorganisir asal Jepang yang termasuk ke dalam salah satu organisasi kriminal lintas batas negara (TOC) terbesar dan terkaya di dunia. Jepang dalam melawan TOC (yakuza) memiliki hukum yang disebut *Anti-boryokudan*, adalah hukum eksekutif yang mengatur peraturan untuk yakuza di Jepang (F dan Jr, 2014). *Anti-boryokudan* melindungi keamanan dan kedamaian hidup masyarakat Jepang dari segala bentuk ancaman maupun kekerasan oleh yakuza (1970-90), sampai resesi ekonomi melanda Jepang (1990), adanya peralihan yakuza menuju peluang keuangan baru, berimplikasi terhadap amandemen *Anti-boryokudan* oleh Komisi Keamanan Publik Nasional (NPSC)² dan Badan Kepolisian Nasional (NPA)³ dengan maksud menindak segala kegiatan ilegal yakuza terutama dalam finansial.

Di Jepang, peralihan yakuza dicapai melalui rekrutmen keanggotaan dalam jumlah besar, seiring besarnya jumlah mereka, dimanfaatkan untuk memperkuat sindikat (afiliasi maupun asosiasi), ekspansi wilayah-wilayah berletak strategis guna membangun dan mengembangkan bisnis sah mereka di berbagai sektor bidang industri seperti konstruksi, hiburan, keuangan, pembuangan limbah dan pasar sekuritas. Bisnis sah yakuza berperan sebagai perusahaan depan⁴, berfungsi untuk menyembunyikan kegiatan ilegal mereka di antaranya (cnn.edition.com, 2017): penipuan, pemalsuan, pemerasan, prostitusi, penagihan

¹ Penamaan yakuza oleh Kepolisian Jepang.

² Lembaga negara yang bertugas membuat kebijakan dasar terkait keselamatan masyarakat Jepang dan bertanggung jawab untuk mengawasi Kepolisian negara (fas.org/irp/world/japan/npsc.htm, 2017)

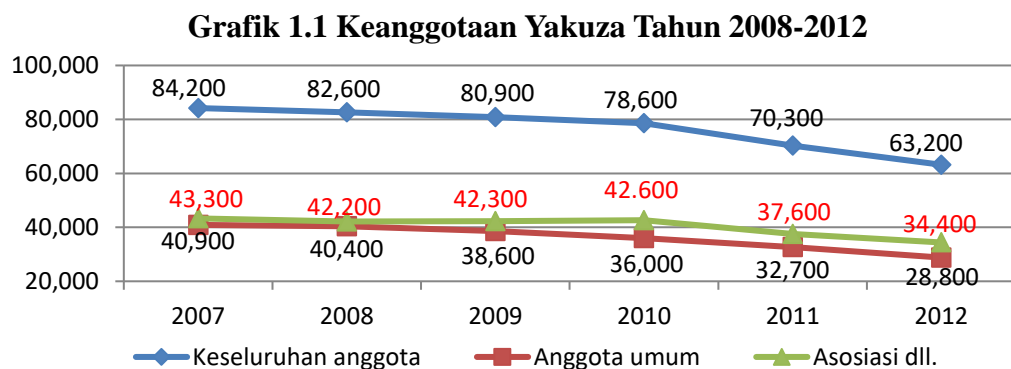
³ Lembaga negara yang bertugas menjalankan kebijakan yang dibuat NPSC (fas.org.htm, 2017).

⁴ Perusahaan fiktif yang dibangun untuk menyembunyikan bisnis ilegal yakuza agar tampak sah dan memiliki akses ke hak istimewa menjalankan operasi yang sah.

utang (rentenir), perjudian atau taruhan ilegal lainnya, penyelundupan dan perdagangan narkoba, pencucian uang dan kejahatan kerah putih lainnya.

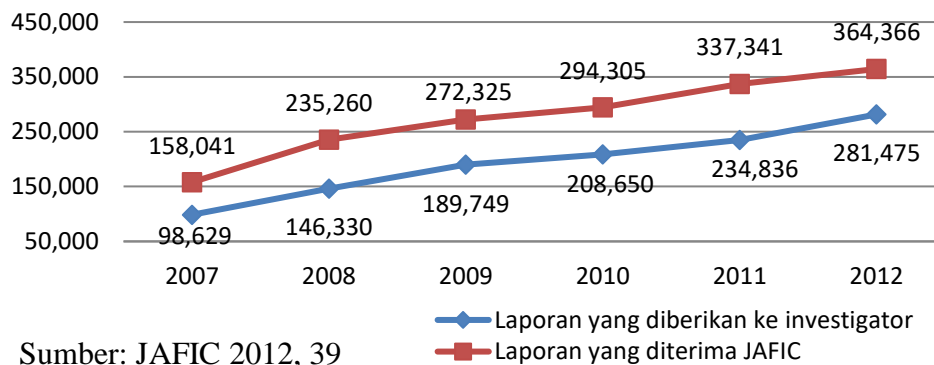
Meski peralihan yakuza mampu menghentikan sementara konflik senjata antar geng saat itu (1980-90an), namun maraknya pembangunan serta pengembangan bisnis sah oleh yakuza, telah menimbulkan kekhawatiran bagi Pemerintah akan instabilitas ekonomi akibat dikuasanya sistem perekonomian oleh yakuza. Hal seperti peningkatan kejahatan dalam pasar modal di Jepang saat ini, diyakini NPA sebagai bukti sekaligus dampak adanya peralihan yakuza menuju peluang keuangan baru, yang dicapai melalui besarnya jumlah keanggotaan yakuza yang secara kuat didominasi oleh tiga geng kenamaan Jepang yaitu (japantimes.co.jp, 2017): Yamaguchi-gumi, Sumiyoshi-kai, dan Inagawa-kai. Oleh sebab itu, sejak ditetapkannya pada tahun 1991, *Anti-boryokudan* mengalami penyesuaian secara berkala, salah satunya pada tahun 2007 (F dan Jr, 2014). Intensitas kejahatan keuangan oleh yakuza yang semakin tinggi meliputi *yakuza money crimes* di Jepang (Kawasaki, 2010), telah mendorong NPA untuk kembali mengamandemen *Anti-boryokudan* yang diperketatnya dengan tujuan menekan keanggotaan yakuza (keseluruhan) dan mengurangi perolehan keuntungan sindikat melalui *yakuza money crimes* (Rankin, 2012).

Sejak amandemennya pada 2007, *Anti-boryokudan* pada implementasinya tahun 2008-2012, menunjukkan hasil sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik berikut.



Sumber: NPA 2015, 3

Grafik 1.2 Laporan Transaksi Gelap Tahun 2008-2012



Secara eksplisit terlihat pada kedua grafik di atas bahwa efektivitas Anti-*boryokudan* selama kurun waktu lima tahun (2008-12) di Jepang, menunjukkan hasil yang bertentangan. Pada Grafik 1.1, nampak implementasi Anti-*boryokudan* mampu menekan hingga mengurangi jumlah keanggotaan yakuza yang terbagi menjadi anggota umum dan asosiasi, sebanyak 21.000 anggota (turun 24.9 persen atau 2–10 persen pertahunnya). Sebaliknya pada Grafik 1.2, terdapat peningkatan laporan transaksi gelap atau transaksi mencurigakan (*Suspicious Transaction Report – STR*)⁵ hingga 130 persen; semula 158.041 laporan (2007), menjadi 364.366 laporan pada 2012 (meningkat 48 persen di tahun pertama dan 8– 15 persen di tahun-tahun berikutnya). STR erat kaitannya dengan tindak pencucian uang – di Jepang, pencucian uang oleh yakuza turut melibatkan korporasi-korporasi besar dan lembaga sah nasional maupun internasional.

Penelitian ini bermaksud mengetahui penyebab kegagalan implementasi Anti-*boryokudan* dalam mengurangi kejahatan keuangan oleh yakuza di Jepang tahun 2008-2012, menggunakan teori kegagalan kebijakan dan teori relevan lainnya yang menekankan pada faktor-faktor penyebab kegagalan implementasi kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini akan memperkaya wawasan

⁵ Segala transaksi tunai, non-tunai yang menyimpang dari kebiasaan transaksi untuk menghindari pelaporan transaksi dengan menggunakan atau melibatkan Harta Kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana (ppatk.go.id, 2019).

mengenai faktor apa saja yang mempengaruhi kegagalan implementasi *Anti-boryokudan* dalam mengurangi *yakuza money crimes* di Jepang tahun 2008-2012.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa implementasi *Anti-boryokudan* tahun 2008-2012 gagal dalam mengurangi kejahatan keuangan oleh yakuza di Jepang?

1.3 Kerangka Pemikiran

Dalam mewujudkan *good governance*, Pemerintah mengeluarkan kebijakan sebagai upaya dalam menyelesaikan permasalahan negara yang kian kompleks. Secara umum, kebijakan atau kebijaksanaan diartikan sebagai instrumen untuk mencapai suatu tujuan. Dewey (1927), menitikberatkan kebijakan pada ‘publik dan masalah-masalahnya’ atau disebut kebijakan publik. Kebijakan publik pada pengertiannya menurut para ahli sangat beragam, namun pada kesimpulannya adalah “*serangkaian keputusan kebijaksanaan yang dibuat oleh Pemerintah atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat atau untuk kepentingan masyarakat.*” Sebagai contoh, Undang-Undang dan peraturan lainnya (Taufiqurokhman 2014, 4).

Kebijakan agar tercapai maksud dan tujuannya perlu untuk dilaksanakan (implementasi). Namun, implementasi menurut Andrew Dunsire (1978) dalam prosesnya seringkali menemui perbedaan (*gap*) dari apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil dari implementasi kebijakan), atau kegagalan implementasi (LANRI 2008, 31). McConell (2015) mendefinisikan kegagalan implementasi kebijakan sebagai “*a policy fails insofar as it does not achieve the goals that proponents set out to achieve and no longer receives support from them*” yang artinya: kebijakan gagal ketika tidak mencapai tujuan yang ditetapkan untuk dicapai dan tidak lagi menerima dukungan dari mereka (penerima kebijakan). Hogwood dan Gunn (1986) mengelompokkan kegagalan kebijakan (*policy failure*) ke dalam dua kategori: 1. *Non implementation* atau tidak terimplementasikan, dijelaskan

sebagai suatu kebijakan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana sebab pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya, tidak mau bekerja sama atau tidak sepenuhnya menguasai permasalahan hingga mengakibatkan implementasi sukar untuk dipenuhi; 2. *Unsuccessful implementation* atau implementasi yang tidak berhasil, biasanya terjadi saat kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana (terimplementasi) namun sebab kondisi eksternal, implementasi menjadi tidak efektif dan efisien. Kebijakan memiliki potensi menjadi *inefektif* dan *inefisien* apabila: 1. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*); 2. Kebijakannya jelek (*bad policy*) dan; 3. Kebijakan pada nasibnya jelek (*bad luck*).

Van Meter dan Horn (1975) dalam model pendekatannya mengemukakan enam variabel yang saling berkaitan yang mempengaruhi keberhasilan atau gagalnya kinerja kebijakan, yaitu (Maranda, 2018, 5): 1. Ukuran dan tujuan kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika dan hanya tujuan dari kebijakan realistis dengan sosial-budaya yang ada di level pelaksana kebijakan; 2. Sumberdaya. Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia meliputi sumberdaya manusia (SDM) dan non-manusia; 3. Karakteristik agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini menjadi penting sebab kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat dan cocok dengan para agen pelaksananya; 4. Disposisi atau sikap para pelaksana meliputi sikap penerimaan atau penolakan terhadap ukuran dan tujuan kebijakan, sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan; 5. Komunikasi antar-organisasi dan kegiatan pelaksanaan. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat, maka semakin kecil kesalahan terjadi dan; 6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Sejauh mana lingkungan eksternal mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Dunn dalam teori sistem mengemukakan bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan yang ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Faktor lingkungan tersebut meliputi beragam macam, salah satunya adalah budaya. Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda, yang berarti nilai dan kebiasaan hidup dari satu masyarakat ke masyarakat lainnya juga berbeda. Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan sosial, tetapi bukan satu-satunya penentu melainkan hanya salah satu faktor lingkungan yang mempengaruhi perilaku masyarakat (Taufiqurokhman 2014, 20).

Konsep kebudayaan politik (*political culture*) itu luas, namun secara sederhana, budaya politik itu dapat dianggap sebagai kepribadian politik suatu bangsa (saylordotorg.github.io, 2020); atau bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup nilai, kepercayaan, dan sikap termasuk asumsi standar tentang apa yang akan dilakukan oleh Pemerintah dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warganegaranya (Taufiqurokhman 2014, 20). Kebudayaan politik mencakup aturan formal serta adat istiadat dan tradisi, atau terkadang disebut sebagai “habits of the heart”, yang diwariskan secara turun-temurun. Masyarakat setuju untuk mematuhi aturan formal tertentu dan hidup dengan aturan yang tidak disebutkan. Kebudayaan politik menetapkan batas-batas perilaku politik yang dapat diterima dalam masyarakat (Daniel J. Elazar, 1994). Selain itu, faktor seperti lingkungan internasional, kebijakan internasional dan lingkungan khusus lainnya juga penting untuk dipertimbangkan.

Pada akhir abad ke-20, kemunculan bentuk baru koperasi transnasional antar kelompok kriminal terorganisir (OCG) telah menjadi fokus utama dalam kebijakan publik. Kemunculan OCG mengganggu keamanan dan kedamaian nasional dan internasional, telah mendorong masyarakat internasional untuk berusaha mengembangkan instrumen mengenai TOC guna meningkatkan kerja sama internasional dalam pencegahan dan memerangi OCG secara lebih efektif.

Sebagai contoh adalah Undang-Undang pemberantasan atau pengendalian kejahatan terorganisasi suatu negara, Konvensi PBB dalam melawan Kejahatan Terorganisir Transnasional – UNTOC dan rezim internasional terkait lainnya (Edwards 2016, 978).

Menurut Von Lampe (2011), studi mengenai OCG sebenarnya sudah ada sejak karya pertama Frederic Thrasher (1927) dan John Ladesco (1929). Akan tetapi, isu mengenai OCG sendiri baru mendapat perhatian lebih sejak debat publik yang digelar Kefauver (senator AS) pada 1950 yang menyimpulkan bahwa “*ada suatu organisasi mengerikan yang dikenal dengan sebutan Mafia yang beroperasi di seluruh pelosok negeri dan memiliki jaringan di berbagai negara lain.*”. Sejak saat itu, berbagai model/pendekatan teoritis mengenai OCG mulai dikembangkan para ahli. Pada pengertiannya, OCG menurut UNTOC (2004, 5) adalah “*sebuah kelompok terstruktur yang terdiri dari tiga orang atau lebih, yang ada untuk suatu periode waktu dan bertindak bersama-sama dengan tujuan untuk melakukan satu atau lebih kejahatan atau kejahatan berat yang ditetapkan sesuai dengan Konvensi ini, untuk memperoleh, secara langsung atau tidak langsung, keuntungan finansial atau material lainnya*”.

Albanese (2016, 117) mengelompokkan model/pendekatan OCG menjadi tiga jenis, yaitu: 1. Model hierarkis atau juga disebut model *birokratis, konspirasi nasional* atau korporasi (1950-an). Model ini menggambarkan OCG sebagai suatu struktur “keluarga” dengan tingkatan otoritas pangkat serupa dengan militer dari bos hingga prajurit yang paling bawah. Para bos mengawasi aktivitas para anggota keluarga, terdapat sebuah “komisi” para bos yang menangani hubungan dan konflik antar keluarga; 2. Model lokal/etnis (1970-an), memiliki dua asumsi pokok yaitu: (i) ikatan kultural dan etnis dapat menghubungkan para pelaku kejahatan satu dengan yang lain, dan (ii) kelompok-kelompok yang dimaksud bersifat lokal dan tidak memiliki keterkaitan dengan sindikat nasional; 3. Model perusahaan (akhir 1970-an) merupakan model yang mempertimbangkan faktor ekonomi sebagai pemicu utama perilaku OCG. Menurut model ini, OCG membentuk dan berkembang

dengan cara yang sama dengan bisnis legal: mereka rasional, berorientasi pada keuntungan, dan terlibat dalam aktivitas komersial (merespon kebutuhan dan permintaan). Hal yang membedakan dari OCG dan bisnis sah adalah OCG berurusan dengan produk dan layanan ilegal sedangkan bisnis sah tidak.

1.4 Hipotesis

Penelitian ini memiliki hipotesis bahwa kegagalan implementasi *Anti-boryokudan* dalam mengurangi kejahatan keuangan oleh yakuza di Jepang tahun 2008-2012 dipengaruhi oleh faktor eksternal, lingkungan kebijakan yang mendorong faktor-faktor lainnya hingga mengakibatkan kinerja implementasi kebijakan tidak efektif.

1.5 Metodologi

1.5.1 Definisi Konseptual

1.5.1.1 *Transnational Organized Crime*

Menurut UNTOC (2004: 6), TOC adalah kelompok kejahatan terorganisir yang melakukan kejahatan serius untuk memperoleh keuntungan materi di lebih satu negara, atau di satu negara bagian yang berdampak substansial di negara lain.

1.5.1.2 Kegagalan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2017), kegagalan berasal dari kata “gagal” yang bermakna tidak berhasil atau tidak tercapai maksud atau tujuannya.

1.5.1.3 Kejahatan Keuangan

Menurut Gottschalk (2010: 2), kejahatan keuangan merupakan kejahatan berbasis keuntungan dengan karakteristik utamanya adalah: mendapatkan akses atau kekuasaan atas properti milik orang lain, melibatkan konversi saham milik orang lain untuk penggunaan dan keuntungan pribadi melalui cara-cara kecurangan seperti penipuan, pemaksaan, pemalsuan, pencurian dan lainnya.

1.5.2 Definisi Operasional

1.5.2.1 *Transnational Organized Crime*

Organisasi kriminal lintas batas negara atau TOC yang dimaksud dalam hal ini adalah yakuza.

1.5.2.2 Kegagalan

Kegagalan yang dimaksud dalam hal ini adalah kegagalan implementasi *Anti-boryokudan* dalam mengurangi kejahatan keuangan oleh yakuza di Jepang, tahun 2008-2012.

1.5.2.3 Kejahatan Keuangan

Kejahatan keuangan yang dimaksud dalam hal ini adalah *yakuza money crimes*.

1.5.3 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah eksplanatif, yaitu menemukan penjelasan tentang penyebab kegagalan implementasi *Anti-boryokudan* dalam mengurangi kejahatan keuangan oleh yakuza di Jepang, tahun 2008-2012.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kepustakaan dengan mengumpulkan data-data sekunder dari berbagai bahan seperti buku, terbitan berkala, jurnal ilmiah, situs internet, majalah, surat kabar, dokumen dan bahan-bahan lainnya.

1.5.5 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik kualitatif dengan maksud: menjelaskan faktor penyebab kegagalan implementasi *Anti-boryokudan* dalam mengurangi kejahatan keuangan oleh yakuza di Jepang tahun 2008-2012, yang dibagi menjadi empat bagian yaitu: (i) reduksi data atau teknik pemilahan data; (ii) penyajian data. Penulis akan menjelaskan proses permasalahan menggunakan teks dengan uraian singkat yang disertai bagan serta gambar; (iii) analisis data menggunakan kerangka pemikiran yang telah dipaparkan dan; (iv) penarikan kesimpulan dan verifikasi.

1.5.6 Jangkauan Penelitian

Penulis membatasi masalah yang dibahas yaitu: kegagalan implementasi *Anti-boryokudan* dalam mengurangi kejahatan keuangan oleh yakuza di Jepang, tahun 2008-2012. Tahun 2008 merupakan tahun diimplementasinya *Anti-boryokudan* pasca amandemen tahun 2007, dan tahun 2012 merupakan tahun berakhirnya puncak kejahatan. Namun, penulis menggunakan data dari tahun-tahun sebelum dan setelahnya untuk tujuan penelitian.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terbagi menjadi empat bab, yaitu:

Bab I adalah pendahuluan yang merupakan desain riset dari penelitian ini; Bab II adalah deskripsi mengenai yakuza secara umum. Bab ini akan membahas sejarah terbentuknya yakuza sebagai aktor TOC di Jepang beserta kejahatannya hingga tahun 2007;

Bab III merupakan analisis untuk menemukan faktor penyebab kegagalan implementasi *Anti-boryokudan* dalam mengurangi *yakuza money crimes* di Jepang tahun 2008-2012. Bab ini akan memuat penjelasan mengenai tindakan yang diambil Jepang dalam mengurangi *yakuza money crimes* dan implementasinya, serta analisis faktor penyebab kegagalan implementasi *Anti-boryokudan* dalam mengurangi *yakuza money crimes* di Jepang, tahun 2008-2012.

Bab IV adalah penutup yang mencakup kesimpulan dan saran untuk penelitian lebih lanjut. Bab ini berisi evaluasi kekurangan-kekurangan pada penelitian serta rekomendasi bagi penelitian-penelitian selanjutnya.