

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Asia Tenggara merupakan kawasan strategi baik dilihat dari segi geografis, ekonomi, politik, maupun keamanan regional. Berada diantara dua samudra besar-Samudra Pasifik dan Samudra Hindia-menjadikannya sebagai salah satu pusat jalur pelayaran internasional, termasuk Selat Malaka yang dilalui lebih dari 80.000 kapal per tahun, yang menjadikan kawasan ini penting bagi stabilitas ekonomi global (P. Ginting, 2007, 13). Secara politik, kawasan ini merupakan medan perebutan pengaruh antara kekuatan besar dunia, sebut saja Amerika Serikat, Tiongkok, dan Jepang. Sayangnya sifat strategis tersebut ikut menarik potensi kejahatan-kejahatan lintas negara (transnational crime).

Kejahatan lintas negara berdasarkan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Melawan Kejahatan Terorganisir Lintas Negara didefinisikan sebagai kejahatan yang penyebabnya, perbuatannya dan/atau dampaknya langsung atau tidak langsung melibatkan lebih dari satu negara (United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC), 2000). Terdapat beberapa kategori kejahatan transnasional: perdagangan narkoba, perdagangan manusia, perdagangan organ, perdagangan barang budaya pemalsuan, pencucian uang, kegiatan teroris, pencurian kekayaan intelektual, perdagangan gelap senjata, pembajakan pesawat, pembajakan di laut, pembajakan di darat, penipuan asuransi, kejahatan lingkungan, kebangkrutan yang curang, infiltrasi, bisnis legal, korupsi dan penyuapan pejabat publik, dan pelanggaran lainnya yang dilakukan oleh kelompok kriminal terorganisir (United Nation Office on Drugs and Crime

(UNODC), 2000).

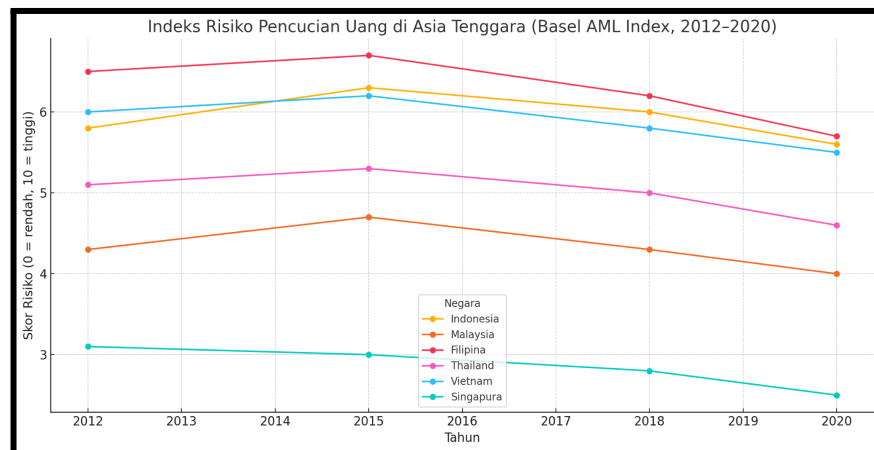
Tetapi dewasa ini, kejahatan lintas negara diperkeruh oleh globalisasi dengan segala dinamikanya, yang mana kejahatan lintas negara berkembang melampaui bentuk-bentuk tradisionalanya dan mengalami transformasi ke arah yang lebih kompleks dan terstruktur. Tindak kejahatannya mulai terintegrasi dengan teknologi digital, serta memanfaatkan kelemahan tata kelola negara dalam menanggulangi kejahatan lintas negara. Sebut saja kejahatan siber, kejahatan keuangan lintas yurisdiksi, dan infiltrasi korporasi legal oleh jaringan kriminal sebagai kejahatan lintas negara yang terwujud akibat adanya globalisasi, yang mana tidak hanya sulit dideteksi, tetapi juga sulit ditindak secara hukum karena sifatnya yang tidak mengenal batas geografis dan hukum nasional. Salah satu yang lebih spesifik yakni globalisasi ekonomi, yang mana menciptakan ruang abu-abu yang dimanfaatkan oleh kelompok kriminal terorganisir untuk melakukan pencucian uang melalui perusahaan multinasional atau transaksi perdagangan internasional yang kompleks. Dalam konteks ini, kerentanan negara-negara berkembang yang mengalami liberalisasi ekonomi menjadi titik masuk yang efektif bagi aktivitas kriminal tingkat tinggi (Peter Andreas, 2002, 64). Selain itu, penguatan hubungan jaringan kriminal transnasional dengan aktor negara menunjukkan bahwa kejahatan lintas negara kini tidak hanya sebagai masalah kriminalitas semata, melainkan juga persoalan geopolitik dan keamanan global (Wonders, 2007, 39).

Berbicara mengenai bahaya globalisasi ekonomi, *money laundering* (pencucian uang) selalu menarik disimak kerana dampaknya yang bersifat sistemik. Kejahatan ini dilakukan untuk menyembunyikan asal-usul dana ilegal dan mengintegrasikannya ke dalam sistem keuangan yang sah (Arti, 2024). tidak hanya mengaburkan hasil tindak pidana, aktivitas ini juga merusak integritas sistem keuangan, menghambat pembangunan ekonomi, dan dapat digunakan untuk membiayai kejahatan lain seperti terorisme dan korupsi (Arti, 2024). Tidak dapat dipungkiri, uang merupakan hal yang vital dalam kejahatan lintas negara, sehingga tak heran pencucian uang biasa disebut sebagai *live bloods of the crime*

(darah yang menghidupi kejahatan itu sendiri), semakin luas cakupan kejahatan asal dari pencucian uang semakin besar pula penetrasi uang ilegal ke dalam sistem keuangan. keadaan ini menciptakan ketidakstabilan perekonomian global, kepincangan dunia politik dan kesenjangan sosial (Aluko & Bagheri, n.d., 442).

Di Asia Tenggara trend pencucian uang cukup mengkhawatirkan, yang mana berdasarkan Indeks Risiko Pencucian Uang (Anti Money Laundering/ AML Index) periode 2012-2020, negara-negara di Asia Tenggara memperoleh nilai di atas 5. Basel AML index sendiri merupakan indeks global yang mengukur tingkat risiko pencucian uang dan pendanaan terorisme di berbagai negara. Sistem skor ini menghitung risiko pencucian uang dengan menilai berbagai indikator. Indikator-indikator tersebut kemudian di normalisasi ke dalam skala 0-10, yang mana 10 menunjukkan risiko tertinggi (Basel Institute on Governance, 2003, 1).

Gambar 1: Grafik Indeks Risiko Pencucian Uang di Asia Tenggara (Basel AML Index, 2012-2020)



Sumber: Basel Institute on Governance. (2012-2020). Basel AML Index Reports

Asia Tenggara menunjukkan tingkat kerentanan yang tinggi terhadap kejahatan pencucian uang, sebagaimana tercermin dalam fluktuasi skor Indeks Risiko Pencucian Uang di kawasan ini selama periode 2012–2015. Meskipun Singapura mencatat skor terendah (3,0–3,2) yang mencerminkan sistem regulasi yang kuat dan lembaga pengawas yang efektif, negara-negara lain di kawasan

menunjukkan kinerja yang kurang memuaskan. Malaysia (4,5–4,8) telah menerapkan pendekatan berbasis risiko, tetapi masih menghadapi kendala dalam transparansi dan independensi hukum. Thailand (5,1–5,4) dan Indonesia (5,8–6,1) mencerminkan risiko menengah hingga tinggi akibat lemahnya penegakan hukum, konflik kelembagaan, dan koordinasi antar lembaga AML yang belum optimal. Sementara itu, Vietnam dan Filipina mencatat skor tertinggi (6,0–6,5), menyoroti kelemahan struktural yang serius dalam pengawasan, serta adanya celah sektor agribisnis dan kehutanan yang dimanfaatkan oleh aktor korporasi dan pejabat negara. Tingginya tingkat korupsi, lemahnya transparansi, dan independensi lembaga pengawas yang rendah memperparah situasi ini, menunjukkan bahwa negara-negara dengan skor AML tinggi umumnya mengalami masalah serius dalam tata kelola dan integritas sistem penegakan hukum lintas sektor.

Berdasarkan Indeks AML, secara umum negara-negara di Asia Tenggara masih kesusahan menanggulangi potensi pencucian uang, dan terlihat jelas kondisi ketimpangan antara negara maju dan berkembang. Padahal saat itu, Association of Southeast Asian Nation (ASEAN) tengah mengaplikasikan ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (ASEAN-PACTC). Kebijakan tersebut merupakan kerangka kerja regional yang diadopsi pertama kali pada tahun 1999 sebagai respons terhadap meningkatnya kejahatan lintas negara di Asia Tenggara. Kejahatan-kejahatan tersebut mencakup perdagangan narkoba, perdagangan manusia, penyelundupan senjata, kejahatan dunia maya, dan termasuk pencucian uang. ASEAN menyadari bahwa karakteristik kejahatan lintas negara yang bersifat terorganisir, kompleks, dan melintasi yurisdiksi nasional menuntut respons kolektif antarnegara anggota. Tujuan utama PACTC adalah menciptakan kerangka kerja sama yang terstruktur dan saling mendukung untuk memperkuat sistem hukum pidana, peningkatan kapasitas, dan pertukaran intelijen di antara negara anggota ASEAN demi menanggulangi ancaman tersebut secara efektif (ASEAN Secretariat, 1999, 1 dan 2).

Sebagai bagian dari upaya ASEAN dalam menanggulangi kejahatan lintas negara, dokumen ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime

(ASEAN-PACTC) telah mengalami pembaruan dari versi awal tahun 1999 ke rencana yang lebih terkini untuk periode 2016–2025. Rencana Aksi ini disusun dalam kerangka ASEAN Political-Security Community Blueprint dan Visi Komunitas ASEAN 2025, yang mencakup elemen-elemen seperti penguatan kapasitas aparat penegak hukum, koordinasi lintas sektor, dan kerja sama dengan mitra eksternal (ASEAN Secretariat, 2017, 3). Selain itu, dimensi keuangan juga mulai diperkuat melalui integrasi kebijakan anti pencucian uang dan pendanaan terorisme, termasuk harmonisasi standar di kawasan dengan melibatkan lembaga seperti ASEANAPOL, serta kerja sama teknis dengan Financial Action Task Force (FATF) dan Asia/Pacific Group on Money Laundering (APGML).

Dalam konteks tersebut, penting untuk menganalisis perbedaan antara ASEAN-PACTC 1999 dan ASEAN-PACTC 2016–2025 untuk memahami arah kebijakan, cakupan isu, dan pendekatan operasional yang diambil. Perbandingan ini dapat membantu mengidentifikasi aspek-aspek baru yang menjadi fokus regional, termasuk dimensi finansial-regulatif dalam menangani kejahatan lintas negara, khususnya pencucian uang yang terhubung dengan perdagangan manusia, kejahatan lingkungan, dan aliran dana ilegal lintas batas.

Tabel 1: Perbandingan antara ASEAN-PACTC 1999 dan ASEAN-PACTC 2016-2025

Aspek	ASEAN-PACTC 1999	ASEAN-PACTC 2016-2025
Pendekatan	Deklaratif, berbasis prinsip	Operasional, berbasis rencana kerja dan indikator
Tujuan	Mendorong Kerjasama dalam isu kejahatan lintas negara	Membangun sistem kerjasama yang terukur dan multisektor

Koordinasi Lintas Pilar	Terbatas	Integrasi antara pilar Political-Security dan Economic Community
Dimensi Keuangan/AML	Tidak dijabarkan secara khusus	Penekanan Harmonisasi kebijakan AML, kerjasama dengan FATF dan APGML
Evaluasi dan Monitoring	Tidak memiliki mekanisme terstruktur	Mencangkup indikator kinerja, jadwal pelaksanaan, dan pelaporan berkala
Pendekatan Kolaboratif	Antar pemerintah	Multisektor dan berbasis kemitraan

Sumber: ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (1999), ASEAN Plan of Action Transnational Crime 2016-2025

Perbandingan antara ASEAN-PACTC 1999 dan versi reformasi 2016–2025 menunjukkan adanya perubahan pendekatan dari deklaratif menuju operasional. Jika pada awalnya ASEAN-PACTC 1999 hanya memuat prinsip kerja sama tanpa tindak lanjut yang konkret, maka ASEAN-PACTC 2016–2025 menawarkan *blueprint* yang lebih sistematis dalam bentuk rencana kerja, keterlibatan multisektor, dan evaluasi berkala. Penambahan sektor-sektor prioritas baru seperti cybercrime, kejahatan lingkungan, dan keuangan ilegal menunjukkan bahwa ASEAN mencoba menyesuaikan diri dengan dinamika kejahatan global modern. Hal tersebut memperlihatkan bahwa pendekatan finansial-regulatif dalam PACTC yang baru merupakan langkah maju yang krusial, khususnya dalam merespons praktik pencucian uang dari perdagangan satwa liar ilegal dan perdagangan manusia (C.P. Osorion, 2024, 19).

Dengan demikian, urgensi untuk menganalisis efektivitas ASEAN-PACTC

2016–2025 menjadi sangat penting dalam rangka menilai sejauh mana ASEAN mampu menghadirkan respons regional yang terkoordinasi terhadap kejahatan lintas negara. Analisis ini tidak hanya membantu mengukur keberhasilan implementasi dan capaian konkret, tetapi juga membuka ruang bagi evaluasi terhadap tantangan struktural, kebutuhan harmonisasi regulasi, dan penguatan kelembagaan lintas negara. Dalam era globalisasi dan digitalisasi, kejahatan lintas negara akan terus bertransformasi, dan ASEAN perlu memastikan bahwa mekanisme kolektifnya tetap adaptif dan relevan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, permasalahan penelitian ini adalah bagaimana efektivitas rencana aksi ASEAN untuk memerangi kejahatan lintas negara (ASEAN-PACTC tahun 2016-2025) dalam menanggulangi pencucian uang di Asia Tenggara.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas pelaksanaan Rencana Aksi Asean untuk Memerangi Kejahatan Lintas Negara (ASEAN-PACTC) tahun 2016-2025 dalam upaya menanggulangi kejahatan pencucian uang di kawasan Asia Tenggara.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan studi hubungan internasional, khususnya dalam bidang rezim internasional dan kebijakan kolektif di kawasan Asia Tenggara. Dengan menggunakan kerangka teori efektivitas rezim oleh Arild Underdal, penelitian ini dapat memperkaya kajian akademik tentang bagaimana *problem malignancy* dan kapasitas penyelesaian masalah (*problem-solving capacity*) mempengaruhi efektivitas

kebijakan multilateral. Penelitian ini juga memberikan pemetaan yang sistematis terhadap pendekatan evaluatif berbasis *output*, *outcome*, dan *impact* dalam konteks kejahatan lintas negara.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan di negara-negara ASEAN dalam merancang strategi penanggulangan kejahatan pencucian uang yang lebih efektif dan terkoordinasi. Penelitian ini juga dapat dimanfaatkan oleh lembaga penegak hukum, *Financial Intelligence Unit* (FIU), dan otoritas keuangan dalam mengidentifikasi celah kelembagaan dan kebijakan yang perlu diperbaiki. Bagi organisasi regional seperti ASEAN dan mitra eksternal, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan refleksi atas implementasi kebijakan regional terhadap kejahatan lintas negara, khususnya dalam hal tata kelola keuangan yang bersih dan transparan.

1.5 Kerangka Teoritis

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Pada latar belakang telah dijelaskan tentang pencucian uang sebagai salah satu bentuk kejahatan lintas negara, yang mana selain berbahaya karena bersifat sistemik, pencucian uang juga kerap menjadi *linking crime* terhadap berbagai kejahatan terorganisir lainnya seperti terorisme dan korupsi. Dalam konteks Asia Tenggara, tantangan penanggulangan pencucian uang menjadi semakin kompleks seiring globalisasi dengan segala dinamikanya. Sadar akan hal tersebut, ASEAN mengeluarkan rencana aksi yakni ASEAN-PACTC yang dimulai tahun 1999, yang kemudian mengalami pembaharuan dengan munculnya ASEAN-PACTC 2016-2025 sebagai instrumen untuk menanggulangi kejahatan lintas negara, berikut pencucian uang. Dengan semakin mengkhawatirkan dampak kejahatan transnasional, maka penting melakukan analisis terhadap efektivitas instrumen penanggulangan yang ada. Salah satu pendekatan yang digunakan untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan regional terhadap isu ini adalah teori

efektivitas rezim internasional yang dikembangkan oleh Arild Underdal, yang menekankan variabel seperti *problem malignancy*, *problem-solving capacity*, dan *level of collaboration* sebagai determinan kinerja suatu rezim internasional.

Untuk mendukung urgensi penelitian ini dilakukan, berikut adalah beberapa penelitian yang menjadi pijakan sekaligus penanda adanya celah keilmuan yang dapat dijumpai oleh penelitian ini.. Salah satu penelitian yang relevan dalam konteks ini adalah karya H.Q. Tran yang mengevaluasi kerja sama internasional dalam menanggulangi pencucian uang di Asia Tenggara, dengan fokus pada pengalaman Vietnam. Tran menyoroti bahwa meskipun Vietnam telah menunjukkan komitmen terhadap kerangka kerja internasional dan regional seperti FATF dan ASEAN, namun masih terdapat kelemahan dalam hal koordinasi kelembagaan dan harmonisasi regulasi antar lembaga domestik dan internasional (Tran H.Q., 2020, 14). Penelitian ini memberikan gambaran mengenai tantangan dalam implementasi kebijakan anti-pencucian uang (AML), namun belum secara eksplisit menguji efektivitas ASEAN-PACTC sebagai rezim regional dengan menggunakan pendekatan teoritik yang sistematis. Namun, Tran tidak menguji secara khusus efektivitas kebijakan ASEAN sebagai rezim kolektif atau menggunakan pendekatan teoritik yang mendalam untuk mengevaluasi keberhasilan di tingkat regional

Penelitian lain yang relevan adalah karya Simanjuntak, Naili, dan Samekto yang membahas pergerakan bebas *output* hukum terhadap pencucian uang lintas batas dalam kerangka integrasi hukum ASEAN. Simanjuntak dkk. menekankan pentingnya harmonisasi hukum pidana dan pengakuan lintas batas terhadap putusan pengadilan sebagai bentuk integrasi hukum regional (Simanjuntak et al., 2021, 102). Fokus utama penelitian ini berada pada dimensi yuridis kelembagaan dan tantangan harmonisasi norma hukum pidana dalam konteks pencucian uang. Terlihat, penelitian ini berada pada dimensi yuridis substantif, bukan pada efektivitas kelembagaan atau kebijakan yang telah dihasilkan oleh ASEAN. Hal ini jelas belum menjelaskan pengukuran terhadap dampak aktual dari kebijakan ASEAN-PACTC maupun indikator efektivitasnya.

Penelitian R.E. Menon memberikan studi kasus menarik tentang adopsi kebijakan AML di Singapura. Menon menunjukkan bahwa Singapura secara konsisten mengadopsi pendekatan kebijakan berbasis normatif dan kepatuhan terhadap standar internasional, yang menjadikan rezim AML di negara tersebut sangat efektif (R.E. Menon, 2023, 33). Dalam kerangka ini, Menon menyoroti pergeseran dari sekadar pencegahan ke arah kepatuhan terhadap norma internasional. Meskipun penelitian Menon mengungkap kesuksesan adopsi kebijakan AML di tingkat nasional, pendekatannya tidak mengevaluasi efektivitas kerja sama regional ASEAN secara lebih luas.

Flora, Syah, Erwin, dan Laila melakukan kajian komparatif terhadap sistem hukum pencucian uang di berbagai negara ASEAN dan menilai efektivitas kerja sama regional dalam membangun sistem hukum yang responsif. Penelitian ini menggarisbawahi bahwa terdapat ketimpangan serius antar negara anggota ASEAN dalam hal infrastruktur hukum, yang menyebabkan ketidakseimbangan dalam implementasi kebijakan AML (H.S. Flora et al., 2024, 17). Namun, meskipun membahas kerjasama regional, pendekatannya bersifat deskriptif dan terbatas pada struktur hukum, tanpa mengkaji dampak atau capaian implementasi kebijakan ASEAN-PACTC.

Kemudian terdapat pula, studi yang dilakukan oleh Pratama, Puzikov, dan Lantsov mengkaji model pencegahan kejahatan lintas negara dengan fokus pada Indonesia dan Rusia, terutama dalam konteks globalisasi dan ketidakstabilan ekonomi. Mereka menyoroti pentingnya kerja sama internasional dalam menghadapi kejahatan transnasional termasuk pencucian uang (T.G.W. Pratama et al., 2024, 8). Penelitian Pratama hanya bersifat konseptual dan membandingkan pendekatan bilateral serta nasional. Penelitian ini memiliki kelemahan dengan tidak mengangkat struktur pun juga mekanisme kebijakan regional multilateral seperti ASEAN. Dengan demikian, dilakukan penelitian ini dapat mengisi *gap* keilmuan, yang mana penelitian ini memiliki kontribusi yang berbeda karena berusaha menguji efektivitas *rezim regional multilateral*, yakni ASEAN, yang

memiliki struktur dan mekanisme tersendiri untuk menangani kejahatan lintas batas secara kolektif.

Kelimitya menyajikan fondasi penting untuk memahami konteks kelembagaan, kerangka hukum, dan dinamika kebijakan di Asia Tenggara terkait pencucian uang. Namun, tidak satu pun secara eksplisit mengintegrasikan teori efektivitas rezim Arild Underdal dalam kerangka analisisnya. Hal ini menjadi celah teoretis yang ingin diisi oleh penelitian ini, dengan harapan dapat memberikan analisis sistematis mengenai pengaruh variabel-variabel penting dalam teori Underdal terhadap efektivitas ASEAN-PACTC.

Keunikan penelitian ini terletak pada penggunaan pendekatan eksplanatif dengan kerangka teoritik yang kuat dari Underdal. Penelitian ini tidak hanya membandingkan atau mendeskripsikan kebijakan yang ada, tetapi juga menguji hubungan kausal antara kompleksitas masalah dan kapasitas penyelesaiannya terhadap efektivitas kebijakan secara nyata. Selain itu, penelitian ini membatasi ruang lingkupnya secara spesifik pada ASEAN-PACTC 2016–2025 dan kejahatan pencucian uang, sehingga menghasilkan analisis yang fokus dan mendalam.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi penting terhadap diskursus ilmiah mengenai efektivitas rezim internasional dalam konteks regional Asia Tenggara. Penelitian ini juga memberikan rekomendasi kebijakan berbasis temuan empiris yang dapat digunakan untuk memperkuat upaya ASEAN dalam membangun sistem kolektif penanggulangan kejahatan lintas negara yang lebih adaptif dan terintegrasi.

1.5.2 Kerangka Berpikir

Teori efektivitas rezim internasional merupakan pendekatan yang digunakan untuk menilai sejauh mana suatu rezim internasional mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Salah satu tokoh utama dalam pengembangan teori ini adalah Arild Underdal, yang menekankan bahwa efektivitas suatu rezim tidak dapat diukur secara sederhana, melainkan memerlukan pendekatan

multidimensional yang mempertimbangkan kompleksitas interaksi antar aktor dan kondisi struktural dalam sistem internasional (Arild Underdal, 1992, 227-240). Dengan demikian, evaluasi terhadap efektivitas suatu rezim perlu memperhatikan tidak hanya hasil kebijakan, tetapi juga proses dan konteks di mana rezim tersebut beroperasi.

Underdal mengusulkan tiga pendekatan utama dalam mengukur efektivitas rezim internasional, yaitu: *output*, *outcome*, dan *impact*. Ketiga pendekatan ini menggambarkan tingkatan yang berbeda dalam rantai kausalitas kebijakan: *output* merujuk pada kebijakan dan keputusan yang dihasilkan oleh rezim; *outcome* merujuk pada perubahan perilaku negara atau aktor sebagai hasil dari implementasi kebijakan tersebut; dan *impact* merujuk pada perubahan kondisi substantif di dunia nyata, seperti pengurangan emisi karbon atau peningkatan konservasi keanekaragaman hayati (Arild Underdal, 1992, 230-233). Pendekatan ini penting untuk membedakan antara keberhasilan formal dalam produksi aturan dengan dampak nyata terhadap masalah internasional.

Pendekatan *output* mengukur efektivitas dari sisi produk kelembagaan yang dihasilkan oleh rezim, seperti perjanjian internasional, protokol, dan keputusan multilateral. Di sini, fokus utama adalah pada seberapa komprehensif, jelas, dan mengikat kebijakan yang dirumuskan. *Output* yang tinggi menunjukkan bahwa rezim telah berhasil menciptakan seperangkat aturan yang terkoordinasi, meskipun belum tentu menghasilkan perubahan perilaku atau dampak lingkungan yang diinginkan (Arild Underdal, 2002, 12-14). Oleh karena itu, pendekatan ini sering digunakan pada tahap awal evaluasi efektivitas rezim, sebelum melihat dampak lanjutannya. Lebih jauh, pendekatan *outcome* menilai efektivitas dari seberapa besar perubahan perilaku negara peserta atau aktor lainnya dalam merespons peraturan yang telah ditetapkan oleh rezim. Dalam pendekatan ini, keberhasilan diukur dari tingkat kepatuhan atau compliance terhadap kebijakan internasional yang telah disepakati. *Outcome* lebih sulit diukur dibandingkan *output* karena memerlukan data empiris mengenai perilaku negara, serta kontrol terhadap faktor-faktor eksternal yang juga mempengaruhi perilaku tersebut (Arild

Underdal, 2002, 16). Meskipun begitu, *outcome* menjadi indikator penting dalam melihat sejauh mana aturan yang ada benar-benar diimplementasikan. Pendekatan terakhir, yaitu *impact*, merupakan ukuran tertinggi dari efektivitas karena melihat pada hasil akhir berupa perubahan kondisi objektif dalam sistem internasional. Misalnya, apakah suatu rezim berhasil mengurangi emisi global, memperbaiki kondisi hutan, atau menghentikan praktik diskriminasi. Pendekatan ini memerlukan analisis longitudinal dan multivariat yang cermat untuk mengisolasi kontribusi rezim dari faktor-faktor lain (Oran R. Young & Arild Underdal, 2004, 58-62). Walau metode ini sangat ideal secara teoritis, tantangan metodologis dalam mengidentifikasi hubungan kausal membuat pendekatan ini lebih sulit diterapkan dalam praktik.

Underdal kemudian memperkenalkan dua dimensi penting tambahan untuk memperdalam analisis efektivitas, *problem malignancy* (kerumitan permasalahan) dan *problem-solving capacity* (kapasitas pemecahan masalah). *problem malignancy* (kerumitan permasalahan) menggambarkan tingkat kerumitan suatu isu yang ditangani oleh rezim. Semakin kompleks, mahal, dan konflikual suatu isu, maka semakin “malignant” masalah tersebut, dan akan semakin sulit ditangani (Oran R. Young & Arild Underdal, 2004, 7). Terdapat 3 bentuk “malignant” dalam rezim internasional, yakni *incongruity* merupakan bentuk ketidaksepahaman akibat tidak semua negara anggota rezim menganggap sebuah isu sebagai permasalahan; kemudian, *Asymmetry* adalah representasi dari adanya kepentingan nasional yang berbeda antara negara dari sebuah rezim. Terakhir, *cumulative cleavage* yakni akumulasi perbedaan yang menimbulkan perpecahan (Miles et al., 23-27).

Konsep *problem-solving capacity* di sisi lain tidak berfokus bukan hanya pada perubahan perilaku, tetapi pada kapasitas institusional, daya adaptasi, dan fleksibilitas rezim dalam merespons dinamika global (Skjaereth et al., 2006, 21-25). Lebih jauh, Underdal menyatakan bahwa permasalahan dapat diatasi secara efektif jika ditangani oleh lembaga dengan “kekuatan” yang besar, serta didukung adanya keterampilan dan energi yang memadai. Dinyatakan lebih lanjut

bahwa jika suatu solusi hadir melalui keputusan kolektif, maka kapasitas penyelesaian masalah dilihat dari mapannya kelembagaan (*institutional setting*) dalam rezim tersebut, distribusi kekuasaan (*distribution of power*), serta kemampuan dan energy (*skill and energy*) (Miles et al., n.d., 29-32). *The institutional setting* mengarah pada sistem atau tatanan yang berperan sebagai pihak yang mendefinisikan praktik, pembentuk aturan dan norma, serta memandu interaksi diantara anggota yang terlibat. *Distribution of power* oleh Underdal menyatakan bahwa dalam suatu lembaga terjadi pembagian kekuasaan yang dapat diidentifikasi ketika pihak yang memiliki kekuasaan lebih besar tidak menyalahgunakan kekuasaannya. Lebih jauh, distribusi kekuasaan dapat terlihat ketika anggota-anggota yang tidak dominan juga dapat mengontrol pihak yang mempunyai kekuasaan yang lebih tinggi. Terakhir, *skill and energy*, oleh Underdal menyatakan bahwa semakin besar kemampuannya dan semakin tinggi kapasitas energinya, maka peluang untuk mencapai rezim yang efektif akan semakin besar (Arild Underdal, 2017, 245)

Tidak berhenti di situ, Underdal mengaitkan antara *problem malignancy* dan *problem-solving capacity* dengan *level of collaboration*. Logikanya semakin kompleks suatu masalah dan semakin rendah kapasitas penyelesaiannya, maka diperlukan kolaborasi yang lebih tinggi antara negara anggota. Begitu pula sebaliknya, ketika kolaborasi lemah dalam menghadapi masalah yang kompleks, maka efektivitas rezim akan minim (Skjaerseth et al., 2006, 26). Underdal menggunakan 6 skala untuk mengukur tingkat kolaborasi seperti berikut.

Tabel 2: Tingkat Kolaborasi Negara Anggota Rezim

Skala Kolaborasi	Keterangan
0	Adanya perundingan bersama tanpa adanya tindakan bersama

1	Koordinasi tidak atas dasar pemahaman diam-diam
2	adanya koordinasi didasari oleh aturan maupun standar yang dirumuskan secara eksplisit, tetapi penerapannya berada seutuhnya di tangan pemerintahan sebuah negara, sehingga tidak ada penilaian yang terpusat untuk mengukur efektivitas sebuah aksi
3	adanya koordinasi didasari oleh aturan maupun standar yang dirumuskan secara eksplisit, tetapi penerapannya berada seutuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Terdapat penilaian terpusat untuk mengukur efektivitas sebuah aksi.
4	koordinasi yang dijalankan terencana, digabungkan dengan penerapan pada tingkat nasional. Dibarengi dengan penilaian yang sifatnya terpusat untuk mengukur efektivitas tindakan.
5	koordinasi melalui perencanaan dan pelaksanaan yang terintegrasi penuh, dengan penilaian efektivitas yang

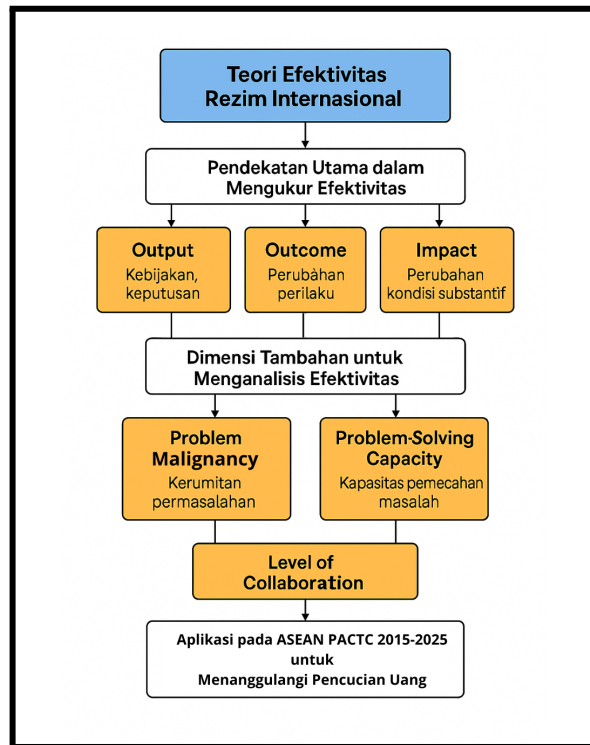
	terpusat.
--	-----------

Sumber: Underdal, A., One Question, Two Answers, dalam *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*

Teori efektivitas rezim internasional yang dikembangkan oleh Arild Underdal diaplikasikan dalam penelitian ini untuk menganalisis seberapa efektif Rencana Aksi ASEAN untuk Memerangi Kejahatan Lintas Negara (ASEAN-PACTC) 2016–2025 dalam menanggulangi pencucian uang di Asia Tenggara. Pendekatan ini memungkinkan peneliti menilai efektivitas kebijakan regional tidak hanya dari hasil kebijakan formal (output), tetapi juga dari tingkat implementasi di tingkat nasional (outcome), serta perubahan kondisi objektif terkait pencucian uang (impact). Ketiga indikator tersebut dijadikan variabel dependen dalam penelitian ini.

Selain itu, dua variabel independen utama dalam kerangka Underdal, yakni *problem malignancy* dan *problem-solving capacity* digunakan untuk mengkaji konteks struktural dan kapasitas kelembagaan ASEAN dalam menghadapi tantangan pencucian uang lintas negara. *Problem malignancy* dianalisis melalui indikator seperti ketidaksepakatan antar negara anggota dan keragaman sistem hukum, sedangkan *problem-solving capacity* dinilai berdasarkan kekuatan institusional ASEAN dan dukungan teknis negara-negara anggotanya. Sebagai penghubung antara keduanya, digunakan *level of collaboration* sebagai variabel intervensi yang mengukur intensitas kerja sama lintas negara dalam menerapkan kebijakan kolektif.

Gambar 2: Diagram alir teori Efektivitas Rezim Internasional Arild Underdal dalam Analisis ASEAN PACTC 2015-2025



Dengan menggabungkan seluruh dimensi tersebut, penelitian ini mampu membongkar secara sistematis apakah ASEAN-PACTC hanya bersifat normatif, atau telah menghasilkan perubahan nyata dalam upaya menanggulangi pencucian uang. Teori Underdal menjadi alat analisis utama dalam menyusun logika kausal antara kompleksitas masalah, kapasitas kelembagaan, dan efektivitas implementasi kebijakan lintas negara di tingkat ASEAN.

1.6 Hipotesis

Efektivitas ASEAN-PACTC 2016–2025 dalam menanggulangi pencucian uang di Asia Tenggara dipengaruhi secara signifikan oleh tingginya tingkat kompleksitas permasalahan (problem malignancy), keterbatasan kapasitas kelembagaan ASEAN (problem-solving capacity), serta rendahnya tingkat kolaborasi antar negara anggota. Keragaman sistem hukum, perbedaan prioritas kebijakan

nasional, dan ketidaksepakatan antar negara anggota ASEAN dalam memandang isu pencucian uang memperkuat tingkat malignancy yang tinggi, sehingga menghambat pencapaian hasil kebijakan yang substansial. Secara spesifik, efektivitas ASEAN-PACTC 2016–2025 dalam menanggulangi pencucian uang sangat bergantung pada kapasitas Financial Intelligence Units (FIUs) di masing-masing negara anggota serta tingkat kolaborasi lintas batas di antara mereka. Perbedaan kapasitas teknis dan kewenangan hukum FIUs menimbulkan *problem malignancy* yang tinggi, sementara keterbatasan mekanisme koordinasi regional membuat pertukaran intelijen keuangan tidak konsisten. Akibatnya, meskipun ASEAN-PACTC menyediakan kerangka kerja kolektif, efektivitasnya tetap rendah karena implementasi sangat bergantung pada kemampuan FIUs di tingkat nasional. Ketimpangan adopsi dan implementasi kebijakan AML antarnegara, ditambah dengan kolaborasi yang masih bersifat koordinatif dan tidak terintegrasi, memperlemah dampak nyata dari ASEAN-PACTC dalam mengurangi praktik pencucian uang lintas batas.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan batasan teoritis yang menjelaskan makna setiap variabel yang dikaji dalam penelitian ini, berdasarkan literatur ilmiah yang relevan. Penelitian ini menggunakan teori efektivitas rezim internasional yang dikembangkan oleh Arild Underdal, yang menyatakan bahwa efektivitas suatu rezim internasional tidak hanya bergantung pada keberadaan kebijakan, tetapi juga pada sejauh mana kebijakan tersebut diterapkan dan berdampak nyata terhadap isu yang ditangani.

Berdasarkan teori tersebut, terdapat tiga variabel dependen utama, yaitu:

1. *Output*, yaitu hasil formal yang dihasilkan oleh rezim internasional dalam bentuk deklarasi, rencana aksi, protokol, atau dokumen kelembagaan lainnya (Arild Underdal, 2004, 26)

2. *Outcome*, yaitu perubahan perilaku negara anggota dalam mengimplementasikan ketentuan rezim ke dalam kebijakan nasional. (Arild Underdal, 2004)
3. *Impact*, yaitu perubahan objektif di dunia nyata sebagai hasil dari implementasi rezim, seperti penurunan tingkat pencucian uang. (Arild Underdal, 2004)

Dua variabel independen utama adalah:

1. *Problem malignancy*, yakni kompleksitas struktural permasalahan yang dihadapi oleh rezim, ditentukan oleh ketidaksepahaman antar negara anggota, perbedaan kepentingan, dan akumulasi perpecahan kebijakan (Arild Underdal, 2004, 28)
2. *Problem-solving capacity*, yaitu kapasitas kelembagaan ASEAN dalam merespons isu pencucian uang, mencakup tatanan institusional, distribusi kekuasaan, serta keterampilan dan energi dari aktor yang terlibat (Arild Underdal, 2004)

Sebagai variabel intervensi, digunakan:

1. *Level of collaboration*, yakni tingkat kolaborasi antarnegara anggota ASEAN dalam menerapkan kebijakan bersama, yang diukur dari koordinasi, integrasi, dan evaluasi bersama yang terpusat. (S. Andresen, 2013, 189)

1.7.2 Definisi Operasional

Definisi operasional menjelaskan bagaimana setiap variabel dalam penelitian ini akan diukur secara empiris.

1. *Output* akan diidentifikasi melalui analisis dokumen resmi ASEAN seperti *ASEAN Political-Security Blueprint*, *ASEAN Ministerial Declarations*, dan *ASEAN-PACTC 2016–2025*. Indikatornya meliputi jumlah dan kualitas

kebijakan yang diterbitkan, kejelasan tujuan, serta ruang lingkup isu pencucian uang dalam dokumen tersebut.

2. *Outcome* akan diukur berdasarkan tingkat adopsi dan harmonisasi kebijakan anti pencucian uang oleh negara anggota ASEAN, termasuk implementasi laporan transaksi mencurigakan (STR), pembentukan atau penguatan *Financial Intelligence Units* (FIUs), serta partisipasi negara dalam forum kerja sama regional AML.
3. *Impact* akan diukur menggunakan data sekunder seperti Basel AML Index dan laporan FATF/APGML, dengan indikator seperti skor risiko pencucian uang, jumlah kasus yang ditindak, tingkat pengembalian aset, dan tingkat kepercayaan publik terhadap sistem keuangan.
4. *Problem malignancy* akan dioperasionalkan melalui studi perbandingan antar negara ASEAN mengenai kesenjangan sistem hukum, perbedaan prioritas kebijakan, serta resistansi terhadap kerja sama multilateral dalam isu pencucian uang.
5. *Problem-solving capacity* akan diukur dari eksistensi lembaga regional yang aktif dalam isu AML, mekanisme pengambilan keputusan ASEAN, serta dukungan teknis dan anggaran dari negara anggota terhadap pelaksanaan ASEAN-PACTC.
6. *Level of collaboration* diukur menggunakan skala kolaborasi Underdal (0–5), yang mencerminkan sejauh mana negara anggota ASEAN melibatkan diri dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan bersama, termasuk keikutsertaan dalam ASEANAPOL, FATF, dan forum kerja sama teknis lainnya.

1.7.3. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain eksplanatif karena bertujuan menjelaskan hubungan kausal antara variabel-variabel independen (problem malignancy dan

problem-solving capacity) serta variabel intervensi (level of collaboration) terhadap variabel dependen (output, outcome, impact). Desain eksplanatif ini memungkinkan peneliti menguji logika teoritis Arild Underdal dalam konteks regional Asia Tenggara dan membuktikan apakah variabel-variabel tersebut secara signifikan mempengaruhi efektivitas implementasi ASEAN-PACTC. Penelitian ini juga memiliki unsur deskriptif, karena turut menggambarkan dinamika implementasi kebijakan anti pencucian uang di negara-negara ASEAN dalam kurun waktu 2016–2025.

1.7.4 Jangkauan Penelitian

Walaupun membahas perihal ASEAN-PACTC sebagai respon terhadap kejahatan-kejahatan lintas negara, tetapi penelitian ini hanya berfokus pada kejahatan lintas negara berupa pencucian uang (money laundering). Dari dua versi ASEAN-PACTC yang ada-ASEAN-PACTC Tahun 1999 dan ASEAN-PACTC Tahun 2016-2025-penelitian ini berfokus pada ASEAN-PACTC versi kedua yakni yang dicanangkan pada tahun 2016-2025, dengan periode analisis dilakukan mulai tahun 2015 (terhitung sejak rencana revisi ASEAN-PACTC 1999 dilakukan) sampai tahun 2024.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumen (document study), analisis data primer dan sekunder, dan studi pustaka. Data dokumen diperoleh dari dokumen resmi ASEAN, seperti ASEAN Ministerial Statements, ASEAN Political-Security Blueprint 2025, serta laporan tahunan dari Financial Intelligence Units (FIUs) negara anggota. Selain itu, data sekunder diperoleh dari indeks seperti Basel AML Index dan Corruption Perception Index (CPI), serta laporan dari organisasi internasional seperti FATF dan Asia/Pacific Group on Money Laundering. Peneliti juga menggunakan data akademik dari jurnal ilmiah, laporan riset, dan publikasi lembaga think tank yang relevan dengan topik pencucian uang dan kebijakan keamanan regional.

1.7.6 Teknik Analisis data

Data yang diperoleh akan dianalisis menggunakan analisis kualitatif komparatif yang memadukan pendekatan naratif dan logika deduktif-induktif. Analisis dilakukan dengan membandingkan performa dan capaian kebijakan anti pencucian uang antarnegara anggota ASEAN, serta menghubungkannya dengan kerangka efektivitas rezim Underdal. Teknik *pattern matching* digunakan untuk menguji kesesuaian antara data empiris dengan prediksi teori, terutama dalam menganalisis hubungan antara kerumitan masalah (problem malignancy), kapasitas penyelesaian (problem-solving capacity), dan efektivitas akhir (impact). Selain itu, analisis dilakukan secara temporal untuk melihat tren perubahan selama periode 2016–2025. Dalam tahap akhir, data akan diinterpretasikan untuk menyimpulkan efektivitas ASEAN-PACTC dan menyusun rekomendasi kebijakan berbasis temuan.

Struktur dari penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) “BAB I: PENDAHULUAN”, bagian ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan metode penelitian. (2) “BAB II: TINJAUAN PUSTAKA”, bagian ini berisi tentang penelitian terdahulu, yakni kajian yang telah meneliti pencucian uang di Asia Tenggara, efektivitas ASEAN, sekaligus juga integrasi hukum regional. Pada bagian ini pula *gap* keilmuan akan ditonjolkan-mengapa penelitian ini perlu dilakukan, dan apa yang belum dibahas sebelumnya. (3) “BAB III: METODE PENELITIAN”, bagian ini kembali mengulas informasi mengenai jenis penelitian yang dilakukan, konseptual dan operasional variabel, sumber data, teknik pengumpulan data, berikut analisisnya. (4) “BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN”, bagian yang menyajikan informasi efektivitas ASEAN-PACTC 2015-2025 beserta hasil dan analisisnya. (5) terakhir adalah “BAB V: PENUTUP” yang berisi tentang ringkasan jawaban atas rumusan masalah, serta keterbatasan dan saran penelitian selanjutnya.