

BAB II

ASEAN DAN UPAYA PENANGGULANGAN PENCUCIAN UANG SEBAGAI KEJAHATAN LINTAS NEGARA

2.1 Kejahatan Lintas Negara di Asia Tenggara

Kejahatan lintas negara (*transnational organized crime*) telah lama menjadi perhatian serius dalam kajian keamanan internasional, termasuk di kawasan Asia Tenggara. United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC) mendefinisikan kejahatan lintas negara sebagai tindak pidana yang melibatkan lebih dari satu yurisdiksi negara, baik dari aspek perencanaan, pelaksanaan, maupun dampaknya (United Nations, 2004: 4). Karakteristik utamanya adalah keterhubungan antar negara, keterlibatan kelompok terorganisasi, serta orientasi jangka panjang dalam memperoleh keuntungan ilegal (Williams, 2001: 97). Dengan demikian, kejahatan lintas negara tidak hanya menentang otoritas hukum nasional, tetapi juga menimbulkan implikasi politik, sosial, dan ekonomi lintas kawasan.

Asia Tenggara memiliki kerentanan tinggi terhadap kejahatan lintas negara karena faktor geografis dan geopolitik. Letak kawasan yang strategis, berada di jalur perdagangan global yang menghubungkan Samudra Hindia dan Pasifik, menjadikannya wilayah transit sekaligus tujuan aktivitas legal maupun ilegal (Emmers, 2003: 11). Selain itu, panjangnya garis pantai serta lemahnya pengawasan perbatasan memperbesar peluang sindikat kriminal memanfaatkan celah kelemahan aparat negara.

2.1.1 Potret Umum Kejahatan Lintas Negara di Asia Tenggara

Di Asia Tenggara terjadi beragam kejahatan lintas negara, namun terdapat beberapa bentuk dominan. Pertama, perdagangan narkoba, khususnya dari kawasan Segitiga Emas (Myanmar, Laos, dan Thailand), yang telah lama menjadi

pusat produksi opium dan metamfetamin dunia (Lintner, 2008: 5). Dalam dekade terakhir, tren produksi metamfetamin meningkat signifikan dan distribusinya menjangkau Asia Timur, Australia, hingga Amerika Serikat. Kedua, perdagangan manusia, yang menjadikan kawasan ini sebagai daerah asal, transit, maupun tujuan. Bentuk eksploitasi meliputi kerja paksa, pernikahan paksa, hingga eksploitasi seksual komersial, dengan lebih dari 8,4 juta orang di Asia Tenggara diperkirakan hidup dalam kondisi perbudakan modern (Global Slavery Index, 2018: 7). Ketiga, pencucian uang yang berfungsi sebagai instrumen penting dalam menopang keberlangsungan kejahatan lintas negara. Negara dengan sistem keuangan terbuka seperti Singapura dan Malaysia kerap menjadi target aliran dana ilegal karena memiliki infrastruktur finansial modern dan keterhubungan erat dengan pasar global (Reuter & Truman, 2004: 67). Keempat, pembajakan laut di kawasan Selat Malaka dan Laut Sulu yang meskipun menurun sejak awal 2000-an, tetap menjadi ancaman bagi keamanan maritim (Raymond, 2009: 14). Terakhir, terorisme transnasional seperti kelompok Abu Sayyaf dan Jamaah Islamiyah yang memanfaatkan jaringan penyelundupan senjata dan pencucian uang untuk mendukung operasionalnya (Abuza, 2007: 122).

Maraknya kejahatan lintas negara tersebut tidak dapat dilepaskan dari sejumlah faktor penyebab. Pertama, faktor geografis yang menempatkan Asia Tenggara pada persimpangan jalur perdagangan dunia, sehingga memudahkan mobilitas manusia, barang, dan dana ilegal (Emmers, 2003: 15). Kedua, kelemahan sistem hukum dan institusi penegak hukum, termasuk maraknya korupsi serta rendahnya koordinasi lintas negara (Findlay, 1999: 89). Ketiga, disparitas ekonomi antarnegara yang memicu arus migrasi ilegal serta eksploitasi tenaga kerja murah oleh jaringan kriminal (UNODC, 2019: 20). Keempat, perkembangan teknologi, khususnya digitalisasi sistem keuangan dan media sosial, yang membuka peluang baru bagi kejahatan siber dan praktik *cyber laundering* (Passas, 2005: 52).

Potret umum di atas memperlihatkan bahwa kejahatan lintas negara di Asia Tenggara memiliki sifat multidimensional dan saling terkait. Misalnya,

perdagangan narkoba menghasilkan keuntungan besar yang kemudian disamarkan melalui praktik pencucian uang. Demikian pula, perdagangan manusia kerap melibatkan jaringan perbankan bawah tanah untuk memfasilitasi arus keuangan. Dengan kata lain, pencucian uang menempati posisi sentral sebagai mekanisme yang memungkinkan hasil kejahatan lintas negara masuk ke dalam sistem ekonomi formal (Reuter & Truman, 2004: 67). Oleh karena itu, pemahaman mengenai dinamika kejahatan lintas negara di kawasan menjadi penting sebagai landasan analisis, khususnya ketika membahas fenomena pencucian uang yang akan diuraikan pada bagian selanjutnya.

2.1.2 Dampak Kejahatan Lintas Negara terhadap Kawasan

Kejahatan lintas negara di Asia Tenggara menimbulkan dampak multidimensional yang tidak hanya terbatas pada aspek kriminalitas, tetapi juga menyentuh dimensi ekonomi, politik, sosial, dan keamanan regional. Secara ekonomi, aktivitas ilegal seperti perdagangan narkoba, perdagangan manusia, dan pencucian uang melemahkan integritas sistem keuangan formal, menciptakan ekonomi bayangan, serta mengurangi kepercayaan investor internasional (Reuter & Truman, 2004: 74). Praktik pencucian uang khususnya berdampak langsung pada stabilitas ekonomi, karena dapat mengganggu efektivitas kebijakan moneter dan memperbesar resiko krisis finansial (Passas, 2005).

Dari sisi politik, keterlibatan pejabat publik dan aparat penegak hukum dalam jaringan kriminal menurunkan legitimasi negara dan memperparah korupsi sistemik (Williams, 2001: 105). Fenomena ini terlihat jelas dalam sejumlah kasus besar di kawasan, di mana elite politik dan birokrat terjerat skandal keuangan lintas negara. Akibatnya, proses konsolidasi demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi terhambat.

Dampak sosial juga tidak kalah serius. Perdagangan manusia dan narkoba mengakibatkan penderitaan kemanusiaan, degradasi moral, serta rusaknya kualitas generasi muda. Data Global Slavery Index menunjukkan jutaan orang di Asia Tenggara hidup dalam kondisi perbudakan modern, sedangkan

prevalensi narkoba di kalangan remaja terus meningkat (Global Slavery Index, 2018: 7). Dampak ini menciptakan beban sosial jangka panjang yang sulit diatasi hanya melalui pendekatan hukum semata.

Sementara itu, dari perspektif keamanan, kejahatan lintas negara memperbesar kerentanan kawasan terhadap instabilitas. Aktivitas terorisme yang didanai melalui praktik pencucian uang dan penyelundupan senjata menimbulkan ancaman langsung terhadap stabilitas regional (Abuza, 2007: 122). Demikian pula, pembajakan laut di Selat Malaka dan Laut Sulu menimbulkan risiko signifikan terhadap jalur perdagangan internasional yang vital bagi ekonomi global (Raymond, 2009: 14).

Kombinasi dampak ekonomi, politik, sosial, dan keamanan tersebut menjadikan kejahatan lintas negara sebagai ancaman strategis bagi integrasi regional. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) memperkirakan nilai total aktivitas ini di Asia Tenggara mencapai lebih dari 100 miliar dolar AS per tahun, menjadikan kawasan sebagai salah satu pusat kejahatan transnasional terbesar di dunia (UNODC, 2019: 30). Fakta ini menjelaskan mengapa sejak Deklarasi ASEAN tentang Kejahatan Lintas Negara tahun 1997, isu ini ditempatkan sebagai agenda prioritas dalam kerangka kerjasama keamanan regional (ASEAN Secretariat, 1999: 1). Di antara berbagai bentuk kejahatan tersebut, terdapat satu mekanisme yang berperan sangat sentral karena memungkinkan keuntungan ilegal tetap mengalir dan sulit dilacak, yakni pencucian uang. Mekanisme ini berfungsi sebagai *enabler crime* yang menopang keberlangsungan berbagai tindak pidana lintas negara, mulai dari perdagangan narkoba, perdagangan manusia, hingga pendanaan terorisme. Dengan demikian, pembahasan mengenai pencucian uang menjadi penting sebagai fokus utama, sekaligus pintu masuk untuk memahami bagaimana kawasan Asia Tenggara menghadapi tantangan kejahatan lintas negara secara lebih mendalam.

2.2 Pencucian Uang sebagai Kejahatan Lintas Negara

2.2.1 Definisi dan Tahapan Pencucian Uang

Pencucian uang (*money laundering*) merupakan suatu proses yang bertujuan untuk menyamarkan asal-usul harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana agar terlihat seolah-olah berasal dari sumber yang sah. Financial Action Task Force (FATF) mendefinisikannya sebagai serangkaian tindakan yang dirancang untuk mengaburkan jejak dana hasil kejahatan, sehingga dapat dimanfaatkan kembali dalam sistem keuangan legal tanpa menimbulkan kecurigaan otoritas (FATF, 2012: 11). Sementara itu, United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) 2000 menegaskan bahwa pencucian uang adalah instrumen yang memungkinkan hasil tindak pidana masuk ke dalam perekonomian formal dan menjadi bagian dari sirkulasi keuangan global (United Nations, 2004: 7).

Dalam konteks kriminologi, pencucian uang dipandang sebagai *enabler crime*, yaitu kejahatan penghubung yang menopang berbagai tindak pidana terorganisir lintas negara, mulai dari perdagangan narkoba, penyelundupan manusia, hingga pendanaan terorisme (Reuter & Truman, 2004: 15). Tanpa praktik ini, keuntungan ilegal akan lebih mudah terdeteksi oleh otoritas dan sulit dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan dalam jangka panjang. Oleh karena itu, memahami tidak hanya definisinya tetapi juga mekanisme tahapannya menjadi penting untuk melihat bagaimana pencucian uang dapat beroperasi secara sistematis dan berlapis.

Secara umum, terdapat tiga tahapan utama dalam pencucian uang: Pertama, *placement*. Tahap ini merupakan titik awal di mana dana hasil kejahatan dimasukkan ke dalam sistem keuangan formal. Biasanya dilakukan dengan cara menyetor uang tunai dalam jumlah besar ke bank, memecah setoran menjadi jumlah kecil agar tidak terdeteksi (*smurfing*), atau menginvestasikan dana ke dalam instrumen keuangan tertentu (Passas, 2005: 21). Dalam beberapa kasus, pelaku juga menggunakan usaha yang berbasis tunai, seperti restoran atau tempat hiburan malam, sebagai sarana untuk “menyuntikkan” dana ilegal ke dalam arus kas bisnis yang sah.

Kedua, *layering*. Pada tahap ini, pelaku berupaya memutus jejak asal-usul dana melalui serangkaian transaksi yang kompleks dan berlapis. Strateginya dapat berupa transfer lintas negara, penggunaan perusahaan cangkang (*shell companies*), hingga pembelian aset bernilai tinggi seperti properti, logam mulia, atau karya seni. Tujuannya adalah menciptakan “lapisan” transaksi yang membingungkan, sehingga menyulitkan otoritas dalam menelusuri sumber awal dana. Semakin banyak lapisan yang ditambahkan, semakin rendah kemungkinan aparat dapat mengidentifikasi hubungan langsung antara dana dengan tindak pidana asalnya (Naylor, 2002: 122).

Ketiga, *integration*. Tahap terakhir ini adalah ketika dana yang telah melalui proses penyamaran “dikembalikan” kepada pelaku untuk digunakan secara sah. Bentuknya dapat berupa investasi dalam perusahaan legal, akuisisi aset produktif, atau penempatan dalam sistem keuangan formal seperti deposito dan saham. Pada titik ini, dana hasil kejahatan telah memperoleh legitimasi, sehingga hampir mustahil dibedakan dari dana legal (Levi & Reuter: 2006: 35). Rangkaian tiga tahap ini tidak selalu berlangsung secara linear. Dalam praktiknya, pelaku dapat melakukan *placement*, *layering*, dan *integration* secara bersamaan atau berulang-ulang, tergantung pada kondisi regulasi dan tingkat risiko deteksi di masing-masing yurisdiksi. Kompleksitas inilah yang menjadikan pencucian uang sebagai tindak pidana lintas negara yang sulit dideteksi dan membutuhkan kerja sama internasional untuk diberantas.

2.2.2 Pola dan Modus Operandi Pencucian Uang di Asia Tenggara

Asia Tenggara merupakan kawasan dengan tingkat kerentanan tinggi terhadap praktik pencucian uang. Faktor geografis menjadi salah satu penyebab utama, yang mana letaknya yang strategis di jalur perdagangan internasional menjadikan kawasan ini tidak hanya sebagai pusat ekonomi legal, tetapi juga sebagai jalur transit aktivitas ilegal (Emmers, 2003: 11). Selain itu, kedekatan kawasan dengan Segitiga Emas yakni salah satu produsen narkoba terbesar di dunia yang menjadikan Asia Tenggara rawan terhadap aliran dana gelap dalam jumlah besar (Lintner, 2008: 8). Kerentanan ini diperparah oleh sistem keuangan terbuka di beberapa negara seperti Singapura, Malaysia, dan Filipina, yang meskipun memiliki regulasi ketat, tetap menjadi target sindikat kriminal internasional karena keterhubungan eratnya dengan pasar global (Reuter & Truman: 2004: 67).

Laporan Basel Anti-Money Laundering (AML) Index 2020 menunjukkan bahwa sejumlah negara di Asia Tenggara, seperti Myanmar dan Kamboja, termasuk dalam kategori risiko pencucian uang tertinggi di dunia (Basel Institute on Governance, 2020: 3).

Tabel 3: Skor *Basel AML Index* untuk beberapa negara ASEAN pada 2020 (semakin tinggi skor, semakin berisiko)

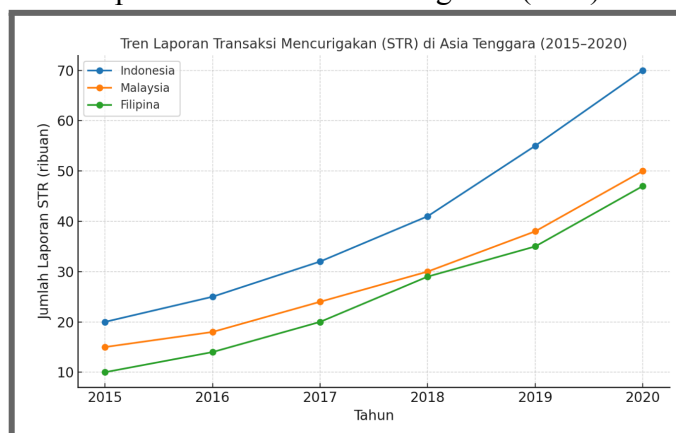
Negara	Skor Basel AML Index 2020	Tingkat Risiko
Myanmar	8,15	Sangat Tinggi
Kamboja	7,86	Sangat Tinggi
Laos	6,85	Tinggi
Filipina	6.64	Tinggi
Indonesia	5,52	Sedang
Malaysia	4,74	Sedang
Singapura	4,00	Sedang

Sumber: *Basel Institute on Governance* 2020

Dari tabel tersebut terlihat bahwa negara dengan sistem keuangan terbuka seperti Singapura dan Malaysia relatif memiliki risiko yang lebih rendah dibandingkan Myanmar atau Kamboja. Namun, kasus-kasus besar seperti skandal 1MDB menunjukkan bahwa sistem pengawasan yang mapan pun tidak sepenuhnya mampu mencegah praktik ini (Wright & Hope, 2018: 154). Dengan demikian, kawasan Asia Tenggara menampilkan potret paradoks: di satu sisi terdapat yurisdiksi dengan regulasi lemah yang mudah dimanfaatkan, sementara di sisi lain terdapat sistem keuangan maju yang juga berpotensi dieksploitasi melalui modus operandi yang semakin kompleks.

Pola umum pencucian uang di Asia Tenggara erat kaitannya dengan tindak pidana lain, khususnya perdagangan narkoba dan korupsi. Laporan UNODC memperkirakan nilai pasar narkoba di kawasan ini mencapai lebih dari USD 30 miliar per tahun, yang sebagian besar hasil keuntungannya dialirkan melalui sistem keuangan regional (UNODC, 2019: 22). Selain itu, praktik korupsi skala besar yang melibatkan pejabat publik juga menjadikan kawasan ini sebagai episentrum pencucian uang, dengan modus pemindahan dana hasil suap atau gratifikasi ke rekening luar negeri untuk kemudian diintegrasikan kembali dalam bentuk investasi sah (Williams, 2001: 105). indikasinya bisa dilihat dari peningkatan signifikan Laporan Transaksi mencurigakan (Suspicious Transaction Report/STR)

Gambar 3: Tren Laporan Transaksi Mencurigakan (STR) di Asia Tenggara



Sumber: *Suspicious Transaction Report/STR* 2015-2016

Hasil grafik menunjukkan tren peningkatan signifikan di semua negara, khususnya Indonesia yang pada 2020 mencatat lebih dari 70 ribu laporan STR. Hal ini bisa diartikan dua hal, yakni meningkatnya kesadaran dan kapasitas lembaga pengawas, atau memang meningkatnya praktik pencucian uang itu sendiri.

Dalam praktiknya, sindikat kriminal di Asia Tenggara menggunakan berbagai modus operandi. Pertama, *smurfing*, yakni teknik memecah setoran tunai dalam jumlah kecil agar tidak melebihi ambang batas pelaporan transaksi mencurigakan oleh bank. Kedua, penggunaan perusahaan cangkang (*shell companies*) dan rekening fiktif untuk menyamarkan kepemilikan dana. Ketiga, pemanfaatan sektor non-perbankan seperti kasino, industri properti, logam mulia, dan perdagangan barang mewah yang lebih sulit diawasi (Passas, 2005: 52). Keempat, praktik transfer lintas batas melalui sistem keuangan informal seperti *hawala* atau *underground banking*, yang memungkinkan perpindahan dana tanpa catatan resmi (Findlay, 1999: 89). Kelima, berkembangnya modus digital, seperti *cyber laundering* melalui mata uang kripto (*cryptocurrency*), sistem pembayaran elektronik, dan platform *fintech*, yang semakin mempersulit pelacakan dana karena sifat transaksinya yang anonim dan lintas yurisdiksi (FATF, 2020: 4).

Beberapa kasus besar menegaskan kompleksitas modus operandi ini. Skandal 1MDB di Malaysia, misalnya, menunjukkan bagaimana miliaran dolar hasil korupsi dan penyalahgunaan dana publik dapat dialirkan melalui jaringan bank internasional, perusahaan cangkang, dan pembelian aset mewah di berbagai negara (Wright & Hope, 2018: 200). Sementara itu, kasus Bangladesh Bank Heist 2016, dimana USD 81 juta hasil peretasan sistem keuangan internasional masuk ke kasino di Manila, Filipina, menyoroti kerentanan sektor non-perbankan dalam praktik pencucian uang di kawasan (The Economist, 2016: 2).

Berdasarkan pola dan modus operandi tersebut, terlihat bahwa pencucian uang di Asia Tenggara tidak hanya memanfaatkan kelemahan regulasi, tetapi juga kecanggihan teknologi dan keterhubungan ekonomi global. Kombinasi faktor ini

menjadikan kawasan sebagai salah satu titik rawan pencucian uang internasional, sekaligus menegaskan urgensi bagi negara-negara ASEAN untuk meningkatkan koordinasi, harmonisasi regulasi, serta memperkuat mekanisme pengawasan lintas sektor

2.2.3 Dampak Pencucian Uang bagi Kawasan

Pencucian uang memiliki dampak yang luas dan multidimensional terhadap stabilitas kawasan Asia Tenggara. Dampak ini dapat dilihat dari berbagai aspek, mulai dari ekonomi, politik, sosial, hingga keamanan. Secara ekonomi, pencucian uang melemahkan integritas sistem keuangan formal dengan memasukkan dana ilegal dalam jumlah besar ke dalam arus ekonomi sah. Kehadiran dana ilegal dalam sistem keuangan tidak hanya menciptakan distorsi pasar, tetapi juga mengurangi efektivitas kebijakan moneter dan fiskal nasional. Fenomena ini berpotensi menimbulkan ketidakstabilan makro ekonomi, terutama ketika aliran dana ilegal mencapai sektor-sektor strategis seperti perbankan, properti, atau pasar modal (Reuter dan Truman, 2004: 74).

Lebih jauh, pencucian uang dapat mendorong terbentuknya ekonomi bayangan (*shadow economy*) yang beroperasi paralel dengan perekonomian formal. Ekonomi bayangan ini berbahaya karena tidak dapat dipantau secara akurat oleh negara, sehingga menurunkan basis pajak dan memperkecil kapasitas fiskal pemerintah. Dalam jangka panjang, hal ini mengurangi kepercayaan investor asing terhadap stabilitas keuangan di kawasan Asia Tenggara (Passas, 2005: 52). Dengan kata lain, pencucian uang bukan hanya kejahatan finansial, tetapi juga hambatan serius terhadap pembangunan ekonomi berkelanjutan.

Dari perspektif politik, pencucian uang seringkali berkaitan erat dengan praktik korupsi di kalangan pejabat publik. Dana hasil korupsi atau penyalahgunaan kekuasaan dapat dengan mudah disamarkan melalui mekanisme pencucian uang, sehingga memperburuk fenomena *state capture* atau dominasi kepentingan kriminal dalam kebijakan publik. Kondisi ini tidak hanya melemahkan legitimasi pemerintah, tetapi juga menggerogoti prinsip tata kelola

pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sangat dibutuhkan dalam proses integrasi regional ASEAN (Williams, 2001: 105). Akibatnya, negara-negara di Asia Tenggara menghadapi kesulitan dalam membangun kapasitas institusional yang kokoh untuk melawan kriminalitas transnasional.

Aspek sosial dari pencucian uang juga tidak kalah signifikan. Dana ilegal yang berhasil dicuci kerap digunakan kembali untuk memperluas jaringan kejahatan, termasuk perdagangan manusia, narkoba, dan eksploitasi tenaga kerja migran. Hal ini menimbulkan penderitaan kemanusiaan yang berkepanjangan, terutama bagi kelompok rentan seperti perempuan dan anak-anak. Laporan *Global Slavery Index* menunjukkan jutaan orang di Asia Tenggara hidup dalam kondisi eksploitasi modern, dan praktik pencucian uang berperan penting dalam menopang keberlanjutan jaringan tersebut (Walk Free Foundation, 2018: 7). Dengan demikian, dampak sosial pencucian uang tidak hanya berupa kerugian ekonomi, tetapi juga krisis kemanusiaan yang merusak kualitas hidup masyarakat kawasan.

Sementara itu, dari perspektif keamanan, pencucian uang berfungsi sebagai sumber pendanaan utama bagi organisasi kriminal dan kelompok terorisme transnasional. Kasus pendanaan serangan teror di Asia Tenggara, seperti jaringan yang terlibat dalam bom Bali 2002, menunjukkan bahwa dana ilegal hasil kejahatan lintas negara dapat dialihkan melalui praktik pencucian uang untuk mendukung aksi terorisme (Abuza, 2007: 122). Ancaman ini memperlihatkan keterkaitan erat antara stabilitas finansial dan keamanan regional. Selain itu, lemahnya pengawasan terhadap aliran dana lintas negara menciptakan peluang bagi kelompok bersenjata non-negara untuk memperluas kapasitas operasional mereka.

Dalam konteks integrasi kawasan, perbedaan regulasi anti pencucian uang di antara negara-negara ASEAN juga menciptakan kerentanan baru. Negara dengan regulasi lemah berpotensi menjadi *safe haven* bagi dana ilegal, yang kemudian dapat dengan mudah dipindahkan ke negara lain dengan sistem

keuangan lebih terbuka. Fenomena ini menimbulkan praktik yang dikenal sebagai *regulatory arbitrage*, yakni pemanfaatan celah hukum antarnegara untuk melindungi aliran dana hasil kejahatan (Basel Institute on Governance, 2020: 5). Akibatnya, upaya kolektif ASEAN dalam memperkuat stabilitas ekonomi kawasan seringkali terganggu oleh disparitas regulasi dan kapasitas penegakan hukum di tingkat nasional.

Secara keseluruhan, pencucian uang memiliki dampak destruktif yang melampaui batas negara dan sektor. Ia merusak keuangan formal, memperparah korupsi, memperdalam penderitaan sosial, serta memperbesar ancaman keamanan lintas kawasan. Dampak yang multidimensional ini menjelaskan mengapa pencucian uang harus ditempatkan sebagai salah satu prioritas utama dalam agenda penanggulangan kejahatan lintas negara ASEAN. Tanpa komitmen serius untuk menghadapi ancaman ini, stabilitas dan integrasi kawasan Asia Tenggara akan terus berada dalam posisi rentan.

2.2.4 Peran Financial Intelligence Units (FIUs) dalam Rezim Anti-Pencucian Uang

Dalam konteks penanggulangan kejahatan pencucian uang, peran Financial Intelligence Units (FIUs) menjadi sangat sentral. FIU merupakan lembaga khusus yang dibentuk di tingkat nasional untuk menerima, menganalisis, dan menyebarkan laporan transaksi keuangan yang mencurigakan, khususnya yang berkaitan dengan tindak pidana asal (*predicate crimes*) seperti narkoba, korupsi, perdagangan manusia, maupun pendanaan terorisme. Menurut definisi yang diberikan Financial Action Task Force (FATF), FIU adalah "pusat nasional untuk pengumpulan dan analisis laporan transaksi keuangan yang mencurigakan serta penyebarannya kepada otoritas kompeten" (FATF, 2012:11). Artinya, FIUs berfungsi sebagai simpul utama dalam rezim anti-pencucian uang (AML) dan pencegahan pendanaan terorisme (CFT), yang menjembatani sektor keuangan dengan aparat penegak hukum.

Kewajiban pembentukan FIUs muncul dari rekomendasi internasional, khususnya 40 Rekomendasi FATF yang menjadi standar global dalam AML/CFT. Sejak 1990-an, hampir semua negara telah mendirikan FIUs dengan bentuk dan kewenangan yang berbeda-beda, mulai dari model administratif, hukum, hingga hybrid. Misalnya, FIU dengan model administratif ditempatkan di bawah bank sentral atau kementerian keuangan, sementara model hukum ditempatkan di bawah kepolisian atau kejaksaan. Variasi ini mencerminkan perbedaan tradisi hukum dan kelembagaan di masing-masing negara (Reuter & Truman, 2004:47). Namun, apapun modelnya, tujuan FIU tetap sama, yaitu memperkuat kemampuan negara dalam mendeteksi dan memutus aliran dana ilegal.

Di Asia Tenggara, keberadaan FIUs juga diakui sebagai instrumen vital. Indonesia, misalnya, memiliki Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang didirikan pada tahun 2002 pasca ratifikasi *Anti-Money Laundering Act*. Singapura mendirikan Suspicious Transaction Reporting Office (STRO) yang dikenal efektif dalam mengintegrasikan analisis intelijen keuangan dengan penegakan hukum. Malaysia mengandalkan Unit Pencegahan Pengubahan Wang Haram di bawah Bank Negara Malaysia, sedangkan Filipina memiliki Anti-Money Laundering Council (AMLC) yang berperan aktif dalam kasus internasional (Unger & Ferwerda, 2008:64). Di sisi lain, negara-negara dengan kapasitas kelembagaan rendah seperti Laos, Myanmar, dan Kamboja menghadapi kendala signifikan berupa kurangnya sumber daya manusia, infrastruktur teknologi, serta independensi hukum, sehingga membatasi efektivitas FIU mereka (APG, 2022:18).

Selain kapasitas domestik, FIUs juga memegang peranan penting dalam kerja sama lintas batas. Sebagai kejahatan transnasional, pencucian uang seringkali melibatkan aliran dana yang berpindah dari satu yurisdiksi ke yurisdiksi lain melalui sistem perbankan, perusahaan cangkang, hingga transaksi lintas negara yang kompleks. Untuk mengatasi hal ini, FIUs di seluruh dunia membentuk jaringan internasional yang dikenal sebagai Egmont Group, yang kini beranggotakan lebih dari 160 FIUs. Egmont Group menyediakan platform untuk

pertukaran informasi intelijen keuangan yang aman, serta meningkatkan kapasitas teknis melalui pelatihan dan asistensi (Gilmore, 2011:72). Beberapa FIUs di ASEAN, seperti PPATK, STRO, dan AMLC, telah menjadi anggota aktif Egmont Group, sehingga relatif lebih siap dalam menghadapi kasus lintas negara. Namun, masih ada FIUs di kawasan yang belum optimal dalam memanfaatkan forum ini karena keterbatasan domestik.

Peran FIUs dalam kerangka regional ASEAN juga perlu dilihat secara kritis. Walaupun ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (ASEAN-PACTC) 2016–2025 memuat agenda penanggulangan pencucian uang, implementasinya di lapangan sangat bergantung pada kinerja FIUs di masing-masing negara anggota. ASEAN sendiri koordinasi lebih sering dilakukan melalui mekanisme sukarela (soft law) dan forum teknis, misalnya melalui ASEANAPOL atau kerja sama dengan Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). Ketiadaan mekanisme pemaksa ini menimbulkan kesenjangan implementasi, contohnya sementara FIUs di Singapura atau Indonesia menunjukkan kinerja tinggi, FIUs di Myanmar atau Laos masih menghadapi hambatan serius (APG, 2022:22).

Di samping itu, aspek kolaborasi antar FIUs juga terhambat oleh faktor politik dan hukum domestik. Prinsip non-intervensi ASEAN membatasi kemungkinan adanya kewajiban hukum untuk berbagi data lintas negara. Akibatnya, kerja sama antar FIUs lebih sering bergantung pada nota kesepahaman (MoU) bilateral daripada mekanisme ASEAN itu sendiri (Sharman, 2011:103). Hal ini berimplikasi pada efektivitas ASEAN-PACTC yang sering dinilai rendah, karena koordinasi regional tidak mampu mengatasi variasi kelembagaan di tingkat nasional.

Dengan demikian, FIUs menempati posisi ganda dalam rezim anti-pencucian uang di Asia Tenggara. Di satu sisi, mereka adalah aktor teknis yang menjadi ujung tombak dalam mendeteksi dan menindak aliran dana ilegal. Di sisi lain, kapasitas mereka yang timpang, keterbatasan koordinasi lintas batas

membuat FIUs juga menjadi titik rawan yang melemahkan efektivitas kebijakan regional. Oleh karena itu, memahami dinamika FIUs sangat penting untuk menjelaskan mengapa ASEAN-PACTC masih menghadapi kesulitan dalam menanggulangi pencucian uang secara kolektif.

2.3 Karakteristik Kerja Sama ASEAN dan Prinsip Non-Intervensi

2.3.1 Latar Belakang dan Fungsi Prinsip Non-intervensi

Prinsip non-intervensi merupakan salah satu ciri khas utama dalam dinamika kerja sama ASEAN. Sejak awal berdirinya pada tahun 1967 melalui Deklarasi Bangkok, para pendiri ASEAN menempatkan non-intervensi sebagai norma dasar yang membedakan ASEAN dari organisasi regional lain. Prinsip ini lahir dari kondisi historis kawasan yang penuh dengan ketidakstabilan politik, konflik ideologi, dan rivalitas antarnegara. Pada saat itu, Asia Tenggara masih menghadapi ketegangan Perang Dingin, konflik bersenjata di Indochina, dan perselisihan bilateral antarnegara anggota sendiri. Untuk itu, diperlukan suatu kerangka yang dapat menjamin penghormatan kedaulatan dan mencegah campur tangan asing dalam urusan domestik masing-masing negara (Acharya, 2001: 57).

Latar belakang lahirnya prinsip non-intervensi juga erat kaitannya dengan pengalaman kolonialisme. Negara-negara Asia Tenggara memiliki trauma kolektif terhadap intervensi asing yang seringkali mengganggu kedaulatan dan integritas teritorial. Oleh karena itu, sejak awal ASEAN dirancang bukan sebagai organisasi supranasional, melainkan sebagai forum kerja sama antar-pemerintah (*intergovernmental organization*) yang menjunjung tinggi prinsip kesetaraan dan kedaulatan. Dengan demikian, non-intervensi menjadi instrumen penting untuk membangun kepercayaan di antara anggota yang memiliki latar belakang politik, ekonomi, dan budaya yang sangat beragam (Narine, 2002: 47).

Prinsip tersebut kemudian diperkuat melalui Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) tahun 1976 yang ditandatangani dalam KTT ASEAN pertama di Bali. TAC secara eksplisit mengatur prinsip dasar hubungan

antarnegara anggota, termasuk penyelesaian damai atas sengketa, penghormatan terhadap kedaulatan, serta larangan intervensi dalam urusan dalam negeri. TAC menjadikan prinsip non-intervensi sebagai norma hukum regional yang mengikat secara moral, meskipun tanpa mekanisme sanksi formal. Sejak saat itu, prinsip ini menjadi ciri identitas ASEAN yang melekat pada hampir setiap mekanisme pengambilan keputusan (Haacke, 2003: 27).

Fungsi utama non-intervensi dapat dipahami dari beberapa perspektif. Pertama, sebagai perekat politik bagi negara-negara dengan sistem pemerintahan yang berbeda-beda, mulai dari demokrasi parlementer seperti di Malaysia dan Singapura, hingga rezim otoriter seperti di Myanmar pada era junta militer. Prinsip ini memberikan jaminan bahwa ASEAN dapat menerima semua bentuk pemerintahan tanpa menghakimi atau menuntut perubahan domestik. Kedua, non-intervensi berfungsi sebagai instrumen stabilitas kawasan, karena meminimalkan risiko campur tangan yang dapat memicu konflik terbuka antaranggota. Ketiga, prinsip ini juga merupakan bentuk kompromi strategis: bagi negara kecil seperti Brunei atau Laos, ia menjamin kedaulatan dari tekanan negara besar; sementara bagi negara besar seperti Indonesia atau Thailand, prinsip ini melindungi mereka dari intervensi eksternal terkait masalah domestik yang kompleks (Jones & Smith, 2007: 35).

Dengan demikian, non-intervensi bukan sekadar norma simbolik, melainkan fondasi yang memungkinkan ASEAN bertahan lebih dari lima dekade sebagai organisasi regional yang relatif stabil, meskipun anggotanya sangat heterogen dari sisi politik, ekonomi, maupun sosial.

2.3.2 Kritik terhadap Prinsip Non-intervensi

Meskipun berfungsi sebagai instrumen stabilisasi, prinsip non-intervensi tidak luput dari kritik. Banyak akademisi menilai bahwa prinsip ini justru menjadi penghambat transformasi ASEAN menjadi organisasi regional yang lebih efektif dan responsif. Kritik pertama berkaitan dengan sifat ASEAN yang cenderung pasif. Karena setiap keputusan harus diambil melalui konsensus, dan setiap bentuk

intervensi dilarang, ASEAN sering kali hanya menghasilkan dokumen deklaratif tanpa diikuti mekanisme penegakan yang konkret. Hal ini membuat ASEAN dijuluki sebagai *talk shop* yang lebih banyak berfungsi sebagai forum diplomasi ketimbang instrumen pengambilan keputusan yang substantif (Emmers, 2003: 89).

Kritik kedua berkaitan dengan lemahnya kapasitas institusional ASEAN. Berbeda dengan Uni Eropa yang memiliki institusi supranasional seperti Komisi Eropa atau Mahkamah Eropa, ASEAN tidak memiliki lembaga regional yang mampu memaksa negara anggota untuk mematuhi kesepakatan bersama. Ketidadaan mekanisme sanksi atau pengawasan membuat negara anggota bebas memilih tingkat implementasi sesuai kepentingan nasional masing-masing. Dengan kata lain, prinsip non-intervensi memperkuat sifat *intergovernmentalism* ASEAN, tetapi mengorbankan efektivitas kolektif (Caballero-Anthony, 2016: 112).

Kritik ketiga menyoroti dampak non-intervensi dalam merespons krisis internal negara anggota. Contoh paling menonjol adalah Myanmar. Meskipun pelanggaran hak asasi manusia dan praktik pencucian uang yang terkait dengan jaringan militer di negara tersebut sudah lama menjadi perhatian dunia internasional, ASEAN tetap kesulitan menekan Myanmar untuk melakukan reformasi. Prinsip non-intervensi membatasi ASEAN hanya pada seruan moral atau pendekatan diplomasi tenang (*quiet diplomacy*), tanpa instrumen yang dapat menuntut akuntabilitas (Haacke, 2003: 84).

Kritik keempat muncul dari perspektif keamanan non-tradisional. Isu-isu lintas batas seperti perubahan iklim, pandemi, dan kejahatan transnasional menuntut kerjasama kolektif yang intensif. Namun, prinsip non-intervensi membuat ASEAN lamban dan reaktif dalam merespons tantangan-tantangan tersebut. Misalnya, pada isu kejahatan lintas negara seperti perdagangan manusia, narkoba, atau pencucian uang, ASEAN sering hanya mampu menyusun kerangka normatif tanpa instrumen monitoring yang efektif (Acharya, 2014: 112).

Prinsip non-intervensi yang dipegang teguh oleh ASEAN tidak hanya membatasi ruang gerak negara dalam menyelesaikan persoalan politik domestik, tetapi juga berimplikasi langsung terhadap efektivitas kerjasama teknis di bidang keuangan, khususnya antar Financial Intelligence Units (FIUs). Karena setiap negara anggota menempatkan kedaulatan hukum nasional sebagai prioritas, FIUs sering kali terikat pada aturan kerahasiaan data domestik yang ketat. Hal ini menghambat proses pertukaran informasi lintas batas, bahkan ketika data tersebut sangat penting untuk melacak aliran dana lintas negara yang berkaitan dengan tindak pidana asal. Akibatnya, mekanisme pertukaran intelijen keuangan antar FIUs di ASEAN lebih banyak mengandalkan nota kesepahaman bilateral dan partisipasi dalam forum internasional seperti Egmont Group, ketimbang memanfaatkan kerangka kelembagaan ASEAN itu sendiri (Sharman, 2011:103).

Dengan demikian, prinsip non-intervensi menciptakan paradoks. Di satu sisi, ia memberikan stabilitas politik regional yang memungkinkan ASEAN bertahan. Namun, disisi lain, ia membatasi kemampuan ASEAN untuk merespons kejahatan lintas negara secara efektif. Dalam konteks penelitian ini, prinsip non-intervensi adalah faktor struktural yang menjelaskan mengapa ASEAN-PACTC 2016–2025, meskipun normatif komprehensif, tetap kurang efektif dalam implementasi praktis.

2.4 Upaya Internasional dalam Memerangi Pencucian Uang

Pencucian uang telah lama menjadi isu global karena sifatnya yang lintas batas dan kompleks. Tidak ada satu negara pun yang mampu menghadapinya sendirian, sebab arus dana hasil kejahatan dapat dengan mudah berpindah antar negara melalui jaringan keuangan internasional. Oleh karena itu, upaya internasional menjadi krusial dalam memerangi praktik ini. Berbagai rezim hukum, organisasi internasional, serta kerangka kerja sama global telah dibentuk untuk memperkuat pengawasan dan koordinasi. Bagian ini akan membahas secara rinci instrumen hukum internasional, peran organisasi global, serta efektivitas rezim anti pencucian uang di tingkat internasional.

2.4.1 Konvensi dan Instrumen Hukum Internasional

Upaya memerangi pencucian uang tidak dapat dilepaskan dari instrumen hukum internasional yang telah dirumuskan sejak akhir abad ke-20. Instrumen-instrumen ini berfungsi untuk memberikan kerangka normatif dan yuridis bagi negara-negara dalam mengkriminalisasi pencucian uang, memperkuat kerja sama internasional, serta mendorong harmonisasi hukum di tingkat nasional. Dengan sifat kejahatan yang lintas batas, konvensi internasional menjadi landasan penting karena tidak ada satu negara pun yang mampu menanganinya secara unilateral (Reuter dan Truman, 2004: 18).

Instrumen internasional pertama yang signifikan adalah United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988, atau lebih dikenal sebagai *Konvensi Wina 1988*. Konvensi ini lahir dari keprihatinan global terhadap maraknya perdagangan narkoba internasional yang menghasilkan keuntungan finansial sangat besar. Untuk pertama kalinya, konvensi ini memperkenalkan pencucian uang sebagai tindak pidana yang harus dikriminalisasi secara nasional, terutama ketika terkait dengan hasil kejahatan narkoba (United Nations, 1988: 5). Dengan demikian, Konvensi Wina menempatkan pencucian uang sebagai kejahatan independen yang tidak hanya berdampak pada narkoba, tetapi juga berpotensi menjadi basis pendanaan kejahatan terorganisasi lain.

Meski fokus awalnya pada narkoba, perkembangan kriminalitas lintas negara menunjukkan perlunya instrumen hukum yang lebih komprehensif. Hal ini kemudian diwujudkan melalui United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, atau *UNTOC 2000*. Konvensi ini memperluas definisi pencucian uang, tidak hanya terbatas pada hasil perdagangan narkoba, tetapi mencakup semua bentuk kejahatan terorganisir lintas negara (United Nations, 2004: 7). UNTOC juga mendorong negara-negara untuk memperkuat kerja sama internasional, termasuk dalam ekstradisi, bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*), serta mekanisme pelacakan aset lintas yurisdiksi. Dengan

cakupan yang lebih luas, UNTOC berfungsi sebagai fondasi hukum global dalam menanggulangi kejahatan transnasional secara terpadu, di mana pencucian uang dipandang sebagai mekanisme sentral yang menopang berbagai tindak pidana.

Instrumen berikutnya adalah United Nations Convention against Corruption 2003, atau *UNCAC 2003*. Konvensi ini menegaskan keterkaitan erat antara korupsi dengan praktik pencucian uang. UNCAC mendorong negara-negara anggota untuk mengadopsi regulasi yang memungkinkan identifikasi, pelacakan, dan pengembalian aset hasil korupsi yang disamarkan melalui pencucian uang (United Nations, 2003: 12). Dengan demikian, UNCAC melengkapi Konvensi Wina dan UNTOC, karena menambahkan dimensi integritas pemerintahan dan *good governance* ke dalam kerangka global pemberantasan pencucian uang. Penting dicatat bahwa UNCAC tidak hanya bersifat represif, tetapi juga preventif, dengan mendorong transparansi sistem keuangan, peningkatan integritas sektor publik, serta kerja sama internasional dalam pengembalian aset.

Ketiga konvensi ini memiliki keterhubungan yang erat. Konvensi Wina 1988 merupakan tonggak awal kriminalisasi pencucian uang, UNTOC 2000 memperluas cakupan kejahatan, dan UNCAC 2003 mengaitkannya dengan isu korupsi dan tata kelola pemerintahan. Bersama-sama, ketiga instrumen ini menciptakan kerangka hukum internasional yang komprehensif, yang menjadi rujukan utama bagi pengembangan rezim anti pencucian uang global.

Bagi kawasan Asia Tenggara, ketiga konvensi tersebut memiliki relevansi strategis. Hampir semua negara anggota ASEAN telah meratifikasi Konvensi Wina, UNTOC, dan UNCAC. Namun, tingkat implementasi masih beragam, terutama dalam hal kapasitas institusional dan efektivitas penegakan hukum. Misalnya, sebagian negara telah membentuk *Financial Intelligence Unit* (FIU) yang berfungsi sebagai lembaga utama dalam pelaporan dan analisis transaksi keuangan mencurigakan, sementara negara lain masih menghadapi kendala teknis dan politik (APG, 2019: 10). Variasi implementasi ini menegaskan pentingnya

harmonisasi regulasi di tingkat regional agar ASEAN tidak menjadi celah dalam rezim global pemberantasan pencucian uang.

Dengan demikian, bagian ini menunjukkan bahwa konvensi internasional tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga normatif dan operasional. Mereka menjadi dasar bagi pembentukan kerangka hukum nasional, sekaligus mendorong terbentuknya rezim kerjasama lintas negara. Dalam konteks ASEAN, ratifikasi dan implementasi efektif atas instrumen hukum internasional merupakan prasyarat penting untuk memperkuat daya tahan kawasan terhadap pencucian uang dan kejahatan lintas negara lainnya.

2.4.2 Rezim Global Anti Pencucian Uang dan Pemantauan Internasional

Selain konvensi internasional yang bersifat normatif, upaya pemberantasan pencucian uang juga diperkuat oleh rezim global yang mengatur standar, mekanisme pemantauan, dan evaluasi implementasi di tingkat negara. Rezim ini dibangun melalui interaksi antara lembaga internasional, organisasi regional, dan instrumen penilaian risiko global yang saling melengkapi. Di antara aktor kunci tersebut, Financial Action Task Force (FATF), Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), serta Basel AML Index menempati posisi sentral dalam membentuk arsitektur global pencegahan pencucian uang dan pendanaan terorisme.

FATF merupakan lembaga antar pemerintah yang dibentuk pada tahun 1989 oleh negara-negara anggota G7 untuk mengkoordinasikan respons global terhadap meningkatnya ancaman pencucian uang. Organisasi ini kemudian mengembangkan *Forty Recommendations*, seperangkat standar internasional yang hingga kini menjadi acuan utama bagi semua negara dalam merumuskan kebijakan anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme (FATF, 2012: 11). Rekomendasi FATF mencakup aspek hukum, institusional, hingga kerja sama internasional, termasuk kewajiban pelaporan transaksi mencurigakan, uji kelayakan pelanggan (*customer due diligence*), dan penguatan peran *Financial Intelligence Unit* (FIU).

Lebih dari sekadar menetapkan standar, FATF juga melakukan mekanisme *mutual evaluation* untuk menilai sejauh mana negara-negara anggota dan non-anggota mematuhi rekomendasi tersebut. Hasil evaluasi dituangkan dalam laporan kepatuhan dan dapat berimplikasi langsung terhadap reputasi finansial negara yang bersangkutan. FATF memiliki kewenangan untuk memasukkan negara ke dalam daftar abu-abu (*grey list*) atau daftar hitam (*blacklist*), yang menandakan tingkat kerentanan tinggi terhadap pencucian uang. Konsekuensinya, negara dalam daftar tersebut sering menghadapi hambatan dalam akses perbankan internasional dan investasi asing (Reuter dan Truman, 2004: 44). Mekanisme ini menciptakan tekanan internasional agar negara-negara memperkuat rezim anti pencucian uang mereka.

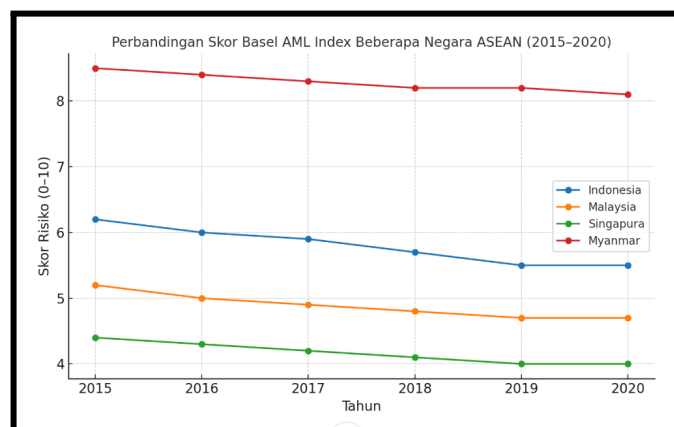
Di kawasan Asia-Pasifik, peran FATF dilengkapi oleh Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), sebuah *FATF-style regional body* yang berdiri sejak 1997. APG beranggotakan lebih dari 40 negara, termasuk seluruh anggota ASEAN, dan bertugas memastikan implementasi standar FATF di tingkat regional. Fungsi utama APG adalah melakukan penilaian sejawat (*peer review*) atas kepatuhan negara anggota terhadap rekomendasi FATF, memberikan asistensi teknis, serta memfasilitasi pertukaran informasi lintas negara (APG, 2019: 10). Dengan mekanisme ini, APG menjadi wadah penting bagi negara-negara ASEAN dalam memperkuat kapasitas kelembagaan, sekaligus mengurangi kesenjangan implementasi yang masih terjadi antarnegara.

Lebih jauh, keberadaan APG sangat signifikan dalam konteks Asia Tenggara yang memiliki keragaman sistem hukum dan kapasitas institusional. Melalui jaringan kerja sama ini, negara-negara dengan kapasitas kuat seperti Singapura dapat berbagi praktik terbaik dengan negara lain yang masih menghadapi keterbatasan. Hal ini mempercepat proses harmonisasi regulasi sekaligus meningkatkan kredibilitas kawasan di mata rezim keuangan global (Unger dan Ferwerda, 2011: 89).

Di luar FATF dan APG, terdapat pula instrumen evaluasi independen seperti Basel AML Index yang diterbitkan setiap tahun oleh Basel Institute on Governance. Indeks ini mengukur tingkat risiko pencucian uang di lebih dari 120 negara dengan menggunakan indikator multidimensi, mulai dari kualitas kerangka hukum, efektivitas penegakan hukum, hingga tingkat korupsi dan transparansi keuangan (Basel Institute, 2020: 5). Tidak seperti FATF atau APG yang berbasis kepatuhan normatif, Basel AML Index menekankan perspektif risiko dan kerentanan. Oleh karena itu, indeks ini sering digunakan oleh lembaga keuangan, investor, maupun pembuat kebijakan untuk menilai reputasi dan tingkat risiko suatu negara.

Dalam konteks Asia Tenggara, hasil Basel AML Index menunjukkan bahwa sejumlah negara masih berada pada kategori risiko tinggi, terutama karena lemahnya pengawasan sektor non-perbankan dan maraknya tindak pidana korupsi.

Gambar 4: Grafik Perbandingan skor Basel AML Index beberapa negara ASEAN pada 2015–2020



Sumber: *Basel Institute on Governance* 2015-2020

Indeks tersebut menunjukkan adanya perbedaan mencolok antara negara: Myanmar konsisten berada pada tingkat risiko sangat tinggi (di atas 8), sementara Singapura relatif stabil di kategori risiko sedang (sekitar 4,0). Temuan ini memperkuat urgensi implementasi standar FATF dan rekomendasi APG secara konsisten di seluruh kawasan. Dengan demikian, Basel AML Index berfungsi sebagai cermin independen yang membantu menilai sejauh mana upaya regional selaras dengan tuntutan global.

Kerangka rezim global yang dibentuk oleh FATF, APG, dan Basel AML Index menunjukkan adanya sistem yang relatif komprehensif dalam memerangi pencucian uang: menetapkan standar, memastikan implementasi regional, dan memantau tingkat risiko secara independen. Namun, pertanyaan penting yang muncul adalah sejauh mana instrumen-instrumen ini benar-benar efektif dalam praktiknya. Meskipun telah terdapat standar normatif dan mekanisme pemantauan yang cukup ketat, implementasi di tingkat negara sering menghadapi berbagai kendala, mulai dari keterbatasan kapasitas institusional, disparitas regulasi, hingga resistensi politik. Oleh karena itu, bagian berikut akan menelaah evaluasi efektivitas instrumen internasional dalam pemberantasan pencucian uang, khususnya dengan memperhatikan tantangan yang dihadapi oleh negara-negara Asia Tenggara.

2.4.3 Evaluasi Efektivitas Upaya Internasional

Upaya internasional dalam memerangi pencucian uang telah menghasilkan seperangkat standar dan instrumen hukum yang relatif komprehensif. Keberadaan Financial Action Task Force (FATF), Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), serta konvensi internasional seperti Konvensi Wina 1988, UNTOC 2000, dan UNCAC 2003 menunjukkan adanya konsensus global bahwa pencucian uang merupakan ancaman serius yang membutuhkan kerja sama lintas negara. Kekuatan utama rezim global ini terletak pada kemampuannya menyediakan standar universal, yakni *Forty Recommendations* FATF, yang dijadikan acuan hampir semua negara di dunia, termasuk negara-negara Asia Tenggara (FATF,

2012: 11). Mekanisme *mutual evaluation* juga menjadi instrumen pengawasan yang menekan negara-negara untuk menjaga reputasi finansialnya di mata internasional (Reuter & Truman, 2004: 44).

Namun demikian, efektivitas rezim internasional masih menghadapi sejumlah kelemahan. Pertama, disparitas kapasitas antarnegara menyebabkan implementasi standar internasional tidak merata. Negara dengan sistem hukum dan keuangan maju seperti Singapura dapat menerapkan kerangka *anti-money laundering (AML)* dengan efektif, sementara negara lain seperti Myanmar dan Kamboja masih masuk kategori risiko sangat tinggi menurut Basel AML Index (Basel Institute on Governance, 2020: 5). Kondisi ini memunculkan fenomena *regulatory arbitrage*, di mana sindikat kriminal memindahkan dana ke yurisdiksi dengan regulasi lemah (Passas, 2005: 52). Kedua, lemahnya mekanisme *asset recovery* membuat banyak dana hasil kejahatan gagal dikembalikan kepada negara asal. Kasus skandal 1MDB di Malaysia, misalnya, menunjukkan bahwa meskipun terdapat kerangka hukum internasional, proses pemulihan aset tetap lambat dan bergantung pada kerja sama politik antarnegara (Wright & Hope, 2018: 200).

Selain kelemahan struktural, terdapat pula tantangan baru yang semakin kompleks. Perkembangan teknologi keuangan, khususnya mata uang kripto, platform *fintech*, dan sistem pembayaran elektronik lintas negara, menciptakan ruang baru bagi praktik *cyber laundering* yang sulit dijangkau oleh regulasi konvensional (FATF, 2020: 4). Tantangan lainnya adalah tingginya keterlibatan aktor non-negara, seperti perusahaan cangkang (*shell companies*) dan lembaga keuangan bayangan (*shadow banking*), yang sering kali beroperasi lintas yurisdiksi tanpa pengawasan memadai (Naylor, 2002: 122). Perbedaan kapasitas *Financial Intelligence Unit (FIU)* antarnegara juga memperlambat pertukaran informasi, sehingga memperbesar peluang lolosnya transaksi mencurigakan (APG, 2019: 10).

Meski demikian, terdapat peluang yang dapat memperkuat efektivitas rezim internasional. Pertama, meningkatnya integrasi ekonomi kawasan

mendorong negara-negara Asia Tenggara untuk memperkuat koordinasi agar reputasi finansial regional tetap terjaga (Acharya, 2009: 78). Kedua, kolaborasi dengan sektor swasta, khususnya lembaga perbankan, perusahaan teknologi finansial, dan penyedia jasa properti, menjadi semakin penting dalam mendeteksi pola transaksi ilegal sejak tahap awal (Unger & Ferwerda, 2011: 89). Ketiga, dukungan teknis dari organisasi internasional seperti UNODC memberikan peluang peningkatan kapasitas aparat di negara-negara berkembang (UNODC, 2019: 28).

Secara keseluruhan, upaya internasional dalam memerangi pencucian uang telah memberikan fondasi hukum dan kelembagaan yang signifikan. Namun, efektivitasnya sangat bergantung pada political will negara, kesediaan untuk menyelaraskan regulasi domestik dengan standar global, serta kemampuan membangun kepercayaan dalam kerja sama lintas batas. Tanpa harmonisasi tersebut, standar internasional berisiko hanya menjadi instrumen normatif, bukan instrumen operasional yang mampu menekan praktik pencucian uang secara nyata di kawasan Asia Tenggara.

2.5 ASEAN dan Agenda Penanggulangan Kejahatan Lintas Negara

2.5.1 Latar Belakang Keterlibatan ASEAN dalam Isu Kejahatan Lintas Negara

Perubahan lanskap keamanan pasca-Perang Dingin menandai pergeseran perhatian dari ancaman tradisional, seperti konflik militer antar negara, menuju ancaman non-tradisional yang bersifat lintas batas. Asia Tenggara, yang sebelumnya diwarnai oleh dinamika perang ideologi dan rivalitas geopolitik, menghadapi tantangan baru berupa meningkatnya kejahatan lintas negara yang kompleks dan terorganisasi. Arus globalisasi, liberalisasi perdagangan, serta kemajuan teknologi informasi dan transportasi mempercepat mobilitas manusia, barang, dan modal. Kondisi ini tidak hanya mendorong pertumbuhan ekonomi kawasan, tetapi juga memperbesar peluang operasi sindikat kriminal transnasional. Perdagangan narkoba, penyelundupan manusia, pencucian uang,

dan terorisme menjadi isu nyata yang berimplikasi langsung terhadap stabilitas kawasan (Williams, 2001: 105).

Selain faktor internal, dorongan eksternal juga turut mempengaruhi kesadaran ASEAN terhadap kejahatan lintas negara. Instrumen hukum internasional, seperti United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988 (Konvensi Wina 1988) dan United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000 (UNTOC 2000), menegaskan bahwa pencucian uang dan perdagangan ilegal harus dikriminalisasi serta ditangani melalui kerja sama lintas negara (United Nations, 2004: 7). Tekanan dari komunitas internasional agar Asia Tenggara memperkuat standar anti pencucian uang juga semakin kuat seiring maraknya arus dana ilegal yang memanfaatkan sistem keuangan terbuka di kawasan (Reuter & Truman, 2004: 15). Dengan demikian, keterlibatan ASEAN tidak hanya didorong oleh dinamika domestik, tetapi juga oleh kebutuhan untuk menyesuaikan diri dengan rezim global.

Kesadaran kolektif ASEAN mulai terinstitusionalisasi melalui ASEAN Declaration on Transnational Crime yang diadopsi pada 20 Desember 1997 di Manila. Deklarasi ini merupakan pengakuan resmi pertama bahwa kejahatan lintas negara adalah ancaman bersama yang memerlukan respon terkoordinasi. Dalam deklarasi tersebut, negara-negara anggota berkomitmen untuk meningkatkan kerja sama di tujuh bidang kejahatan prioritas: perdagangan narkoba, perdagangan manusia, penyelundupan senjata api, terorisme, pencucian uang, pembajakan maritim, dan kejahatan ekonomi internasional (ASEAN Secretariat, 1997: 1–2). Deklarasi 1997 tidak hanya memuat daftar ancaman, tetapi juga menekankan pentingnya koordinasi kebijakan, pertukaran informasi, serta pemberian bantuan teknis antarnegara anggota sebagai wujud solidaritas kawasan.

Sebagai tindak lanjut, ASEAN membentuk ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC) pada tahun yang sama. Forum tingkat menteri ini bertujuan merumuskan strategi kolektif dan memberikan arahan kebijakan

terhadap isu kejahatan lintas negara. AMMTC menandai pergeseran ASEAN dari sekadar forum diplomasi menuju mekanisme sektoral yang lebih fungsional dalam bidang keamanan non-tradisional. Untuk mengoperasionalkan arahan politik AMMTC, ASEAN kemudian membentuk Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC) pada 2000. Forum ini berperan menyusun rencana teknis, mengawasi implementasi, serta menjembatani komunikasi antar lembaga penegak hukum di tingkat nasional (ASEAN Secretariat, 2000: 3). SOMTC memungkinkan adanya kesinambungan agenda dengan melibatkan pejabat senior yang dapat memastikan konsistensi kebijakan di luar forum tingkat menteri.

Selain itu, ASEAN juga mengaktifkan kembali ASEAN Chiefs of National Police (ASEANAPOL), forum yang sebenarnya telah ada sejak 1981 namun mendapatkan relevansi baru pasca-1997. ASEANAPOL difokuskan pada pertukaran data kriminal, koordinasi investigasi lintas negara, serta operasi bersama untuk membongkar jaringan kriminal transnasional. Salah satu nilai tambah ASEANAPOL adalah sifatnya yang lebih operasional dibandingkan forum diplomatik ASEAN, karena memungkinkan kepolisian berkomunikasi secara langsung tanpa harus melalui jalur diplomasi formal (Hernandez, 2000: 88). Hal ini mempercepat respons terhadap ancaman aktual, seperti perdagangan narkoba lintas perbatasan atau penyelundupan manusia melalui jalur laut.

Meskipun demikian, instrumen hukum regional pada tahap awal ini memiliki keterbatasan signifikan. Pertama, deklarasi dan forum kelembagaan ASEAN lebih bersifat *soft law* daripada *hard law*. Deklarasi 1997, misalnya, tidak memiliki mekanisme penegakan hukum yang mengikat atau sanksi bagi negara anggota yang tidak melaksanakan komitmen (Acharya, 2009: 80). Kedua, prinsip non-interference yang menjadi dasar interaksi ASEAN kerap membatasi ruang lingkup kerja sama, terutama ketika menyangkut isu yang dianggap sensitif bagi kedaulatan nasional. Ketiga, terdapat disparitas kapasitas antarnegara anggota: Singapura dan Malaysia relatif memiliki sistem keuangan dan regulasi kuat, sementara negara lain seperti Myanmar dan Kamboja masih menghadapi

keterbatasan kelembagaan, sehingga koordinasi menjadi tidak seimbang (Emmers, 2003: 15).

Kritik lain terhadap instrumen hukum regional awal ASEAN adalah kurangnya mekanisme pemantauan dan evaluasi implementasi. Tidak ada sistem yang jelas untuk menilai apakah negara anggota benar-benar melaksanakan komitmen deklarasi atau arahan forum. Hal ini berimplikasi pada lemahnya kredibilitas ASEAN di mata komunitas internasional, karena instrumen yang ada cenderung normatif tanpa daya paksa (Jones & Smith, 2007: 177). Akibatnya, meskipun ASEAN telah membentuk berbagai forum dan deklarasi, efektivitasnya dalam menekan praktik kejahatan lintas negara masih terbatas.

Walaupun begitu, tidak dapat dipungkiri bahwa langkah awal ini memiliki arti strategis. Pertama, instrumen hukum regional seperti Deklarasi 1997, AMMTC, SOMTC, dan ASEANAPOL telah meletakkan dasar bagi koordinasi kelembagaan yang lebih sistematis di kemudian hari. Kedua, kesadaran kolektif yang dibangun melalui instrumen tersebut memperlihatkan bahwa ASEAN mulai menempatkan kejahatan lintas negara sejajar dengan isu keamanan tradisional. Ketiga, pengalaman mengelola forum-forum awal ini memberikan pembelajaran penting bagi ASEAN dalam merancang mekanisme yang lebih komprehensif di masa selanjutnya. Dengan kata lain, meskipun instrumen hukum regional sebelum adanya *Plan of Action to Combat Transnational Crime* masih bersifat deklaratif dan terbatas, ia tetap menjadi pondasi institusional yang krusial dalam perjalanan ASEAN menghadapi kejahatan lintas negara.

2.5.2 ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime 1999

Adopsi ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (PACTC) 1999 merupakan tonggak penting dalam institusionalisasi agenda keamanan non-tradisional di Asia Tenggara. Dokumen ini dihasilkan pada pertemuan pertama ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC) yang diselenggarakan di Yangon, Myanmar, pada Juni 1999. Lahirnya PACTC tidak dapat dilepaskan dari kesadaran ASEAN terhadap meningkatnya ancaman

kejahatan lintas negara pada dekade 1990-an, serta kebutuhan untuk merumuskan strategi kolektif yang lebih terstruktur dibanding instrumen sebelumnya, yaitu *ASEAN Declaration on Transnational Crime 1997*.

Latar belakang pembentukan PACTC 1999 erat kaitannya dengan dinamika internal kawasan. Pada masa itu, Asia Tenggara menjadi salah satu pusat aktivitas sindikat narkoba internasional. Kawasan “Segitiga Emas”, yang meliputi perbatasan Myanmar, Laos, dan Thailand, dikenal sebagai salah satu produsen opium dan metamfetamin terbesar dunia, yang sebagian besar diperdagangkan ke pasar Asia maupun global (Chin, 2009: 88). Selain narkoba, arus migrasi tenaga kerja lintas negara yang kurang terkelola turut memicu meningkatnya perdagangan manusia, baik dalam bentuk eksploitasi seksual maupun kerja paksa (Emmers, 2003: 16). Pada saat yang sama, pembajakan laut di Selat Malaka dan Laut Sulu mengancam jalur perdagangan internasional, sementara kelompok terorisme regional mulai memanfaatkan jaringan lintas batas untuk memperoleh dana dan senjata. Kondisi tersebut menimbulkan kebutuhan mendesak bagi ASEAN untuk meningkatkan kerja sama di luar pendekatan deklaratif.

Faktor eksternal juga turut berperan dalam mendorong lahirnya PACTC 1999. Pada akhir 1990-an, PBB sedang merampungkan perundingan United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC), yang kemudian diadopsi tahun 2000. Sebagai organisasi kawasan, ASEAN merasa perlu menunjukkan komitmen selaras dengan rezim internasional tersebut agar tetap relevan dalam percaturan global (United Nations, 2004: 7). Selain itu, lembaga keuangan internasional mulai menekan negara-negara berkembang untuk memperkuat regulasi anti pencucian uang, guna mencegah arus dana ilegal melalui sistem perbankan regional (Reuter & Truman, 2004: 22).

PACTC 1999 menetapkan tujuh bidang kejahatan prioritas, yakni perdagangan narkoba, perdagangan manusia, penyelundupan senjata api, terorisme, pencucian uang, pembajakan maritim, dan kejahatan ekonomi

internasional (ASEAN Secretariat, 1999: 4). Untuk setiap bidang, dokumen ini merumuskan langkah-langkah strategis, antara lain: peningkatan koordinasi kebijakan, harmonisasi hukum domestik, pertukaran informasi kriminal, penguatan kapasitas aparat melalui pelatihan teknis, serta kerja sama dengan organisasi internasional. Dengan demikian, PACTC 1999 lebih konkret dibandingkan deklarasi sebelumnya karena memuat arahan implementatif, bukan sekadar komitmen normatif.

Dari sisi kelembagaan, PACTC memperkuat peran AMMTC sebagai forum pengambilan keputusan politik, dan Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC) sebagai organ teknis untuk memastikan kelanjutan kebijakan. Kombinasi kedua forum ini memungkinkan ASEAN menjaga kesinambungan antara proses politik tingkat tinggi dengan implementasi di lapangan (Acharya, 2009: 81). Selain itu, PACTC juga membuka ruang kerja sama lebih intensif dengan ASEAN Chiefs of National Police (ASEANAPOL), sehingga koordinasi antara forum diplomatik dan operasional kepolisian dapat lebih terintegrasi.

Kelebihan utama PACTC 1999 adalah keberhasilannya merumuskan kerangka aksi kolektif pertama ASEAN dalam isu kejahatan lintas negara. Dokumen ini memberikan legitimasi bagi ASEAN untuk membangun kerja sama lebih luas dengan mitra eksternal, seperti Interpol dan UNODC, serta memperkuat posisi kawasan dalam merespons tekanan internasional terkait isu narkoba, terorisme, dan pencucian uang. PACTC juga menunjukkan bahwa ASEAN mampu mengadopsi pendekatan lintas sektoral, melibatkan kementerian dalam negeri, kehakiman, kepolisian, dan lembaga keuangan, sehingga penanggulangan kejahatan lintas negara tidak lagi dianggap isu pinggiran.

Meskipun demikian, karakter PACTC tetap merefleksikan pendekatan khas ASEAN. Dokumen ini berbasis soft law, artinya tidak mengikat secara hukum dan tidak memuat mekanisme sanksi bagi negara yang tidak memenuhi komitmen. Implementasi sangat bergantung pada political will negara anggota,

sementara prinsip non-interference tetap menjadi batasan dalam praktik kerja sama (Jones & Smith, 2007: 182). Dengan demikian, walaupun PACTC 1999 memiliki nilai strategis sebagai kerangka awal, efektivitas aktualnya masih menjadi persoalan tersendiri yang perlu ditelaah lebih jauh pada bagian berikutnya.

Secara keseluruhan, PACTC 1999 adalah batu pijakan penting yang menandai transisi ASEAN dari pendekatan deklaratif menuju kerangka aksi regional yang lebih sistematis. Dokumen ini memperlihatkan komitmen politik negara anggota untuk menghadapi ancaman non-tradisional secara kolektif, meskipun dengan keterbatasan yang melekat pada prinsip kerja sama ASEAN. PACTC menjadi fondasi bagi perumusan strategi lanjutan, sekaligus titik tolak untuk menilai sejauh mana ASEAN mampu mengatasi kesenjangan antara komitmen normatif dan implementasi praktis.

2.5.3 ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime 2016–2025

Pembentukan ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (PACTC) 2016–2025 merupakan kelanjutan sekaligus revisi terhadap dokumen serupa yang pertama kali diadopsi pada tahun 1999. Jika PACTC 1999 menandai kesadaran awal ASEAN dalam menginstitusionalisasikan kerja sama menghadapi kejahatan lintas negara, maka PACTC 2016–2025 mencerminkan kebutuhan kawasan untuk memperbarui strategi dalam merespons perubahan lanskap kejahatan yang semakin kompleks. Oleh karena itu, sebelum menelaah isi PACTC terbaru, penting untuk memahami terlebih dahulu bagaimana kinerja PACTC 1999 dan faktor-faktor yang mendorong lahirnya kerangka baru.

Evaluasi terhadap PACTC 1999 menunjukkan capaian yang terbatas. Di satu sisi, dokumen ini berhasil memperkuat legitimasi politik ASEAN dalam menjadikan kejahatan lintas negara sebagai agenda kolektif. Forum AMMTC dan SOMTC menjadi wadah koordinasi yang relatif stabil, sementara ASEANAPOL memperoleh peran lebih operasional dalam pertukaran data kriminal. Namun, banyak penelitian menilai bahwa efektivitas implementasi PACTC 1999 tidak

sejalan dengan ambisi politik yang digariskan. Ralf Emmers (2003), misalnya, menegaskan bahwa PACTC lemah secara kelembagaan karena bergantung pada mekanisme sukarela tanpa instrumen pengawasan yang memadai (Emmers, 2003: 18). Amitav Acharya (2009) juga menunjukkan bahwa prinsip *non-interference* membatasi ruang lingkup kerja sama, sehingga ASEAN hanya mampu menghasilkan retorika politik tanpa disertai harmonisasi regulasi yang substantif (Acharya, 2009: 83). Penelitian lain oleh Jones & Smith (2007) bahkan lebih kritis, menyatakan bahwa kerja sama ASEAN di bidang kejahatan lintas negara cenderung bersifat simbolis untuk menunjukkan kesatuan politik, tetapi tidak efektif dalam menekan praktik kriminal yang nyata (Jones & Smith, 2007: 185). Evaluasi ini konsisten dengan laporan UNODC (2019) yang menekankan adanya disparitas kapasitas antarnegara anggota dalam melaksanakan standar regional, sehingga kerjasama regional seringkali berjalan lamban.

Keterbatasan PACTC 1999 inilah yang kemudian menjadi latar belakang lahirnya PACTC 2016–2025. Beberapa faktor utama dapat diidentifikasi. Pertama, munculnya bentuk kejahatan baru yang tidak tercakup dalam PACTC sebelumnya, seperti kejahatan siber, perdagangan satwa liar, kejahatan lingkungan, dan penyelundupan orang melalui jalur laut. Perkembangan teknologi finansial juga memperluas praktik pencucian uang melalui *cryptocurrency* dan platform daring, yang membutuhkan kerangka regulasi lebih adaptif (FATF, 2020: 7). Kedua, tekanan eksternal semakin kuat. Lembaga internasional, termasuk FATF dan Interpol, menuntut standar lebih tinggi dari ASEAN dalam mendeteksi dan mencegah kejahatan lintas negara. Ketiga, ASEAN sendiri mulai menyadari bahwa integrasi ekonomi kawasan, yang diwujudkan melalui ASEAN Economic Community (AEC) 2015, hanya dapat berfungsi optimal jika dilindungi dari risiko kriminal transnasional. Dengan demikian, pembaruan PACTC menjadi kebutuhan mendesak untuk menjaga legitimasi ASEAN sekaligus melindungi stabilitas regional.

Isi PACTC 2016–2025 memperluas ruang lingkup kerja sama ASEAN. Selain tujuh bidang kejahatan yang telah disebutkan dalam PACTC 1999,

dokumen baru ini menambahkan beberapa ancaman kontemporer, seperti kejahatan siber, kejahatan lingkungan, serta penyelundupan satwa liar yang semakin marak di Asia Tenggara (ASEAN Secretariat, 2016: 5). Strategi yang dirumuskan lebih rinci dibanding pendahulunya, mencakup empat pilar utama: (1) penguatan kerangka hukum nasional dengan mendorong harmonisasi regulasi, (2) peningkatan kapasitas aparat penegak hukum melalui pelatihan bersama dan pertukaran teknologi, (3) penguatan koordinasi kelembagaan melalui pertemuan rutin AMMTC dan SOMTC, serta (4) peningkatan kemitraan dengan mitra eksternal, termasuk UNODC, Interpol, dan lembaga keuangan internasional.

Selain memperluas bidang kejahatan, PACTC 2016–2025 juga menekankan pentingnya mekanisme pemantauan dan evaluasi. Walaupun tetap bersifat *soft law*, dokumen ini memperkenalkan sistem pelaporan kemajuan berkala dari negara anggota kepada SOMTC, yang kemudian disampaikan dalam forum AMMTC. Dengan adanya laporan ini, ASEAN berharap dapat meningkatkan transparansi sekaligus meminimalisasi kesenjangan implementasi antarnegara (ASEAN Secretariat, 2016: 7). Upaya lain yang menonjol adalah komitmen untuk meningkatkan keterlibatan sektor swasta, khususnya perbankan dan penyedia layanan digital, dalam mendeteksi pola kejahatan lintas negara sejak tahap awal.

Meskipun demikian, PACTC 2016–2025 tidak terlepas dari tantangan. Pertama, prinsip *non-interference* masih menjadi hambatan mendasar, karena negara anggota tetap enggan membuka diri terhadap mekanisme pengawasan regional yang lebih ketat. Kedua, kesenjangan kapasitas antarnegara masih lebar: Singapura dan Malaysia memiliki regulasi serta infrastruktur teknologi maju, sementara negara-negara lain masih menghadapi keterbatasan sumber daya (UNODC, 2019: 28). Ketiga, perkembangan teknologi kriminal sering kali lebih cepat daripada respon regulasi, sehingga PACTC berisiko kembali tertinggal menghadapi kejahatan baru, seperti pencucian uang berbasis aset digital atau kejahatan siber lintas yurisdiksi.

Secara normatif, PACTC 2016–2025 mencerminkan upaya ASEAN untuk menjawab kritik terhadap pendahulunya. Dokumen ini lebih rinci, lebih inklusif, dan lebih terbuka terhadap kerja sama eksternal. Namun, efektivitasnya tetap sangat bergantung pada political will negara anggota dan kemauan mereka untuk menyelaraskan regulasi domestik dengan standar regional maupun global. Tanpa adanya komitmen substantif, PACTC 2016–2025 berisiko mengulang keterbatasan PACTC 1999, yakni menjadi instrumen retorik tanpa kekuatan implementatif. Meski demikian, keberadaan dokumen ini tetap penting sebagai refleksi evolusi ASEAN dalam menghadapi kejahatan lintas negara, sekaligus sebagai indikasi bahwa organisasi kawasan terus berupaya beradaptasi dengan tantangan keamanan kontemporer.

2.6 ASEAN-PACTC dan Pencucian Uang

2.6.1 Posisi Pencucian Uang dalam ASEAN-PACTC 2016–2025

Dalam kerangka ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (PACTC) 2016–2025, pencucian uang diposisikan bukan hanya sebagai salah satu bentuk kejahatan lintas negara, melainkan sebagai isu strategis yang memiliki kaitan erat dengan hampir semua bentuk kriminalitas transnasional. Pencucian uang dipahami sebagai *enabler crime*, yaitu kejahatan yang memungkinkan keberlangsungan aktivitas ilegal lainnya dengan cara menyamarkan asal-usul keuntungan kejahatan. Tanpa adanya fasilitas pencucian uang, perdagangan narkoba, penyelundupan manusia, kejahatan siber, hingga terorisme akan lebih mudah terdeteksi karena aliran keuangannya dapat ditelusuri (Unger & Ferwerda, 2011: 34).

Bagi ASEAN, posisi pencucian uang dalam PACTC 2016–2025 juga berkaitan langsung dengan agenda integrasi ekonomi kawasan. Peluncuran ASEAN Economic Community (AEC) 2015 bertujuan menciptakan pasar tunggal dengan aliran bebas barang, jasa, investasi, dan modal. Namun, integrasi ini sekaligus meningkatkan kerentanan terhadap penyalahgunaan sistem keuangan regional oleh jaringan kriminal. Sistem perbankan yang semakin terhubung,

transaksi lintas batas yang lebih cepat, dan inovasi teknologi finansial seperti *fintech* dan mata uang kripto menciptakan peluang besar bagi pencucian uang lintas negara (FATF, 2020: 7). Dengan demikian, komitmen ASEAN untuk menanggulangi pencucian uang tidak hanya bermakna hukum dan keamanan, tetapi juga menjadi prasyarat bagi stabilitas ekonomi kawasan.

Dokumen PACTC 2016–2025 mengakui peran sentral pencucian uang dalam dua dimensi sekaligus. Pertama, sebagai ancaman langsung yang merusak integritas sistem keuangan dan menurunkan kepercayaan investor. Kedua, sebagai ancaman tidak langsung karena memperkuat kejahatan lain yang menjadi prioritas ASEAN, seperti narkoba, perdagangan manusia, dan terorisme (ASEAN Secretariat, 2016: 5). Dengan kata lain, upaya memerangi pencucian uang dipandang sebagai langkah preventif untuk mengurangi kapasitas sindikat kriminal dalam membiayai operasi mereka.

Selain itu, ASEAN melihat pencucian uang sebagai titik masuk untuk memperkuat sinergi antara kebijakan keamanan dan kebijakan ekonomi. Negara-negara anggota didorong untuk menyelaraskan regulasi domestik mereka dengan standar internasional, khususnya Forty Recommendations yang diterbitkan oleh Financial Action Task Force (FATF). Hal ini sejalan dengan evaluasi FATF dan Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), yang menekankan bahwa kepatuhan pada standar global merupakan syarat penting untuk menjaga reputasi finansial kawasan (APG, 2019: 11). Posisi pencucian uang dalam PACTC 2016–2025 dengan demikian tidak hanya bersifat normatif, melainkan juga pragmatis, karena keterlibatan ASEAN dalam ekonomi global bergantung pada kredibilitas sistem keuangan regional.

Penempatan pencucian uang dalam dokumen ini juga memiliki dimensi politik. Dengan menempatkan isu ini sebagai prioritas, ASEAN berusaha menunjukkan komitmen kepada mitra eksternal bahwa kawasan tidak ingin menjadi “safe haven” bagi aliran dana ilegal. Langkah ini penting untuk menjaga kepercayaan global terhadap Asia Tenggara sebagai pusat pertumbuhan ekonomi,

sekaligus menghindari risiko reputasi yang dapat mengakibatkan pengucilan dari sistem keuangan internasional (Basel Institute on Governance, 2020: 5).

Secara keseluruhan, posisi pencucian uang dalam PACTC 2016–2025 menegaskan peranannya sebagai isu lintas sektor yang berdampak langsung pada keamanan, stabilitas ekonomi, dan legitimasi politik kawasan. Dengan menjadikan pencucian uang sebagai salah satu fokus utama, ASEAN tidak hanya merespons ancaman kriminalitas, tetapi juga melindungi fondasi integrasi ekonomi regional yang sedang dibangun.

2.6.2 Strategi dan Rencana Aksi

Strategi ASEAN dalam menangani pencucian uang sebagaimana tercantum dalam ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (PACTC) 2016–2025 dirancang untuk menjawab dua kebutuhan utama, memperkuat kapasitas negara anggota menghadapi kejahatan lintas negara, serta memastikan integritas sistem keuangan regional di tengah integrasi ekonomi kawasan. Dengan menempatkan pencucian uang sebagai salah satu prioritas, ASEAN menekankan bahwa upaya penanggulangan harus bersifat menyeluruh, melibatkan aspek hukum, kelembagaan, teknis, serta kolaborasi lintas sektor.

Salah satu strategi kunci adalah harmonisasi regulasi domestik dengan standar internasional. ASEAN mendorong negara anggota untuk menyesuaikan kerangka hukum nasional mereka dengan Forty Recommendations yang diterbitkan oleh Financial Action Task Force (FATF). Harmonisasi ini penting mengingat disparitas regulasi di Asia Tenggara cukup lebar: beberapa negara seperti Singapura dan Malaysia sudah memiliki undang-undang anti pencucian uang yang ketat, sementara negara lain masih menghadapi celah hukum dan lemahnya mekanisme penegakan (Reuter & Truman, 2004: 34). Melalui PACTC 2016–2025, negara anggota didorong memperkuat aturan terkait pelaporan transaksi mencurigakan, uji tuntas terhadap nasabah (*customer due diligence*), dan mekanisme pembekuan aset yang terkait dengan aktivitas kriminal.

Di samping harmonisasi hukum, strategi lain yang menonjol adalah penguatan kapasitas kelembagaan. ASEAN menekankan peran Financial Intelligence Unit (FIU) sebagai pusat deteksi awal pencucian uang. PACTC mendorong peningkatan kemampuan FIU di negara anggota, baik melalui pelatihan teknis, adopsi teknologi analisis keuangan, maupun perluasan jejaring kerja sama antar-FIU. Hal ini sejalan dengan praktik internasional yang menempatkan FIU sebagai simpul utama dalam sistem *anti-money laundering* (Unger & Ferwerda, 2011: 65). Selain itu, forum seperti Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC) juga berfungsi untuk memperkuat koordinasi kebijakan lintas negara serta membangun kepercayaan antar aparat penegak hukum.

Kerja sama lintas batas menjadi elemen penting lainnya dalam strategi ASEAN. PACTC 2016–2025 menekankan pentingnya pertukaran informasi intelijen keuangan secara cepat dan aman antarnegara anggota. Mekanisme ini ditujukan untuk melacak aliran dana lintas yurisdiksi yang sering dimanfaatkan sindikat kriminal. Dalam konteks ini, ASEAN juga memperkuat kerja sama dengan organisasi eksternal seperti Interpol, UNODC, dan Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) untuk memanfaatkan sistem pelacakan global (ASEAN Secretariat, 2016: 9). Tantangan terbesar dari kerja sama lintas batas adalah membangun kepercayaan, mengingat informasi keuangan seringkali dianggap sensitif. Oleh karena itu, PACTC menekankan prinsip kerahasiaan dan perlindungan data dalam pertukaran informasi.

Selain aspek kelembagaan, PACTC 2016–2025 juga menekankan keterlibatan sektor swasta. Lembaga perbankan, perusahaan sekuritas, penyedia jasa keuangan non-bank, hingga penyedia layanan teknologi finansial didorong untuk memperkuat mekanisme *Know Your Customer (KYC)* dan pelaporan transaksi mencurigakan. ASEAN menyadari bahwa tanpa partisipasi sektor swasta, penanggulangan pencucian uang akan kehilangan titik masuk utama karena sebagian besar aktivitas pencucian uang melewati jalur resmi perbankan maupun keuangan informal. Oleh karena itu, strategi ASEAN mencakup

peningkatan kesadaran sektor swasta melalui sosialisasi, forum konsultatif, dan pembentukan unit kepatuhan internal yang lebih kuat (APG, 2019: 15).

Terakhir, PACTC 2016–2025 menekankan pemanfaatan teknologi untuk mendukung strategi anti pencucian uang. Negara anggota didorong mengembangkan sistem pemantauan transaksi elektronik, analisis *big data*, serta penggunaan perangkat lunak untuk mengidentifikasi pola transaksi mencurigakan secara real time. Langkah ini dipandang penting mengingat semakin luasnya penggunaan mata uang kripto dan platform digital yang sering kali dimanfaatkan untuk *cyber laundering* (FATF, 2020: 12).

Secara keseluruhan, strategi dan rencana aksi ASEAN dalam PACTC 2016–2025 memperlihatkan pendekatan multidimensi yang menggabungkan harmonisasi regulasi, penguatan kelembagaan, kerjasama lintas batas, keterlibatan sektor swasta, serta pemanfaatan teknologi. Strategi ini bukan hanya ditujukan untuk memutus mata rantai pencucian uang, tetapi juga untuk menjaga kredibilitas finansial ASEAN di mata global. Dengan demikian, upaya ini sekaligus memperlihatkan bahwa agenda keamanan non-tradisional ASEAN semakin terintegrasi dengan agenda ekonomi kawasan.

2.6.3 Kolaborasi ASEAN dengan Organisasi Internasional

Karakteristik pencucian uang yang lintas yurisdiksi menjadikannya kejahatan yang tidak dapat ditangani secara unilateral. ASEAN menyadari bahwa upaya kolektif di tingkat kawasan belum cukup tanpa keterhubungan dengan mekanisme global. Oleh karena itu, dalam kerangka ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (PACTC) 2016–2025, kolaborasi dengan organisasi internasional dipandang sebagai pilar penting dalam memperkuat efektivitas strategi penanggulangan pencucian uang.

Salah satu mitra utama ASEAN adalah Financial Action Task Force (FATF), lembaga internasional yang menetapkan standar global melalui *Forty Recommendations*. Meskipun tidak semua negara ASEAN menjadi anggota penuh FATF, seluruhnya terikat secara tidak langsung karena keterlibatan dalam

Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), yang merupakan badan regional berafiliasi dengan FATF. Melalui APG, negara-negara ASEAN menjalani mekanisme *mutual evaluation* untuk menilai kepatuhan terhadap standar internasional. Evaluasi ini berfungsi ganda: sebagai tekanan politik agar negara memperbaiki sistem domestik, sekaligus sebagai sarana meningkatkan kredibilitas keuangan di mata internasional (APG, 2019: 12). Kolaborasi dengan FATF dan APG dengan demikian membantu ASEAN menjaga agar strategi regional tetap sinkron dengan rezim global.

Selain FATF/APG, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) menjadi mitra strategis dalam memberikan dukungan teknis. UNODC aktif menyelenggarakan pelatihan untuk aparat penegak hukum di Asia Tenggara, khususnya terkait *financial investigation*, *asset recovery*, serta pemanfaatan teknologi untuk melacak transaksi lintas batas (UNODC, 2019: 22). Kehadiran UNODC sangat penting bagi negara-negara anggota yang masih memiliki keterbatasan kapasitas kelembagaan, seperti Myanmar, Laos, atau Kamboja. Dengan bantuan teknis tersebut, kesenjangan implementasi antarnegara diharapkan dapat diminimalisasi.

ASEAN juga menjalin kerja sama erat dengan Interpol, terutama dalam konteks pertukaran data kriminal internasional dan pelacakan aset lintas negara. Interpol menyediakan platform I-24/7 Global Police Communication System yang memungkinkan kepolisian ASEAN mengakses informasi real-time terkait aktivitas kriminal lintas yurisdiksi. Dalam konteks pencucian uang, kerja sama ini penting untuk mengidentifikasi jaringan kriminal transnasional yang memindahkan dana melalui berbagai negara untuk mengaburkan jejak asal-usulnya (Interpol, 2020: 6).

Selain itu, kolaborasi ASEAN juga mencakup Bank Dunia dan International Monetary Fund (IMF) yang secara rutin melakukan penilaian terhadap rezim anti pencucian uang negara anggota melalui program Financial Sector Assessment Program (FSAP). Kolaborasi ini membantu mengintegrasikan

kepentingan ASEAN dalam sistem keuangan global, sekaligus memperkuat koordinasi antara agenda keamanan dan stabilitas ekonomi (IMF, 2019: 14).

Meskipun kolaborasi internasional memperluas kapasitas ASEAN, tantangan tetap ada. Pertama, tidak semua negara anggota memiliki kesiapan politik dan teknis yang sama untuk menyesuaikan diri dengan standar global. Kedua, kerjasama eksternal seringkali dipandang sebagai bentuk intervensi, sehingga menimbulkan resistensi dari negara-negara yang masih menjunjung tinggi prinsip kedaulatan. Ketiga, koordinasi antar organisasi internasional itu sendiri tidak selalu sinkron, sehingga ASEAN perlu memainkan peran aktif sebagai penghubung agar kepentingan kawasan tetap terakomodasi (Acharya, 2009: 85).

Namun, secara keseluruhan, kolaborasi dengan organisasi internasional memberikan keuntungan strategis yang signifikan. Pertama, ASEAN memperoleh akses pada sumber daya teknis dan finansial yang sulit dicapai bila hanya mengandalkan mekanisme internal. Kedua, keterlibatan dengan rezim global meningkatkan kredibilitas kawasan di mata komunitas internasional, sehingga memperkuat posisi ASEAN dalam ekonomi dunia. Ketiga, kolaborasi ini memperluas cakupan pengawasan, menjadikan kawasan lebih siap menghadapi dinamika baru dalam praktik pencucian uang lintas negara.

2.6.4 Posisi Financial Intelligence Units (FIUs) dalam ASEAN-PACTC

Dalam arsitektur ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime (ASEAN-PACTC) 2016–2025, isu pencucian uang mendapat perhatian sebagai salah satu fokus utama kerja sama kawasan. Dokumen ini menegaskan pentingnya koordinasi, harmonisasi regulasi, serta pertukaran informasi antarnegara anggota dalam upaya menanggulangi pencucian uang. Namun demikian, perlu dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan regional ini pada akhirnya bergantung pada aktor teknis di tingkat nasional, yakni Financial Intelligence Units (FIUs). ASEAN sendiri tidak memiliki lembaga supranasional yang dapat mengawasi dan mengatur secara langsung kinerja FIUs, sehingga posisi mereka menjadi sangat strategis sekaligus rawan dalam menentukan efektivitas ASEAN-PACTC.

Secara normatif, ASEAN-PACTC 2016–2025 mendorong negara anggota untuk memperkuat lembaga nasional dalam rezim anti-pencucian uang. Hal ini sejalan dengan standar internasional yang ditetapkan oleh Financial Action Task Force (FATF), di mana setiap negara diwajibkan memiliki FIU yang berfungsi sebagai pusat pengumpulan, analisis, dan distribusi intelijen keuangan (FATF, 2012:13). Dengan demikian, ASEAN hanya menyediakan kerangka koordinasi, sedangkan pelaksana kebijakan di lapangan adalah FIUs masing-masing negara. Perbedaan kapasitas, kewenangan, dan independensi FIUs di Asia Tenggara menyebabkan tingkat implementasi ASEAN-PACTC menjadi tidak seragam.

Keberagaman kapasitas FIUs tercermin dari peta kelembagaan di kawasan. FIUs di negara dengan kapasitas kelembagaan tinggi, seperti Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) di Indonesia, Suspicious Transaction Reporting Office (STRO) di Singapura, atau Anti-Money Laundering Council (AMLC) di Filipina, telah mampu menghasilkan laporan transaksi mencurigakan (Suspicious Transaction Reports/STR) yang berkualitas serta menjalin kerja sama intensif dengan mitra internasional. Sebaliknya, FIUs di negara-negara dengan kapasitas rendah seperti Myanmar, Laos, atau Kamboja masih menghadapi kendala serius berupa keterbatasan sumber daya manusia, teknologi analisis keuangan, hingga kerangka hukum yang lemah (APG, 2022:22). Kondisi ini menciptakan asimetri yang signifikan di dalam ASEAN-PACTC, di mana efektivitas kolektif ditentukan oleh negara dengan kapasitas terlemah.

Selain faktor kapasitas domestik, keterbatasan koordinasi lintas batas juga membatasi peran FIUs dalam ASEAN-PACTC. Prinsip non-intervensi ASEAN membuat pertukaran data intelijen keuangan tidak dapat dipaksakan secara regional. Sebagai akibatnya, FIUs lebih mengandalkan mekanisme bilateral melalui nota kesepahaman (MoU) atau partisipasi dalam forum global seperti Egmont Group, dibandingkan memanfaatkan mekanisme ASEAN itu sendiri (Sharman, 2011:105). Hal ini melemahkan posisi ASEAN sebagai platform utama dalam rezim AML/CFT di kawasan, karena FIUs memilih jalur kerja sama lain yang dinilai lebih efektif dan aman untuk berbagi data.

Namun demikian, beberapa inisiatif ASEAN telah mencoba meningkatkan peran FIUs. Misalnya, ASEANAPOL dan forum pertemuan pejabat senior bidang kejahatan transnasional telah menjadi ruang untuk membahas kerja sama teknis, termasuk pertukaran intelijen keuangan. Selain itu, keterlibatan ASEAN dalam kerja sama dengan Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) juga memberi peluang harmonisasi standar antar FIUs di kawasan. Walaupun sifatnya masih sukarela dan tidak mengikat, inisiatif-inisiatif ini menunjukkan bahwa ASEAN menyadari pentingnya FIUs sebagai ujung tombak pelaksanaan ASEAN-PACTC (Gilmore, 2011:76).

Studi kasus regional memperkuat argumen mengenai peran sentral FIUs. Misalnya, dalam skandal 1Malaysia Development Berhad (1MDB), FIU Malaysia bekerja sama dengan FIU Singapura dalam melacak aliran dana miliaran dolar yang diduga dicuci melalui sistem perbankan internasional. Kasus ini memperlihatkan bahwa kerja sama antar FIUs dapat menghasilkan dampak signifikan dalam mengungkap kejahatan lintas batas. Namun, kasus yang sama juga menunjukkan keterbatasan ASEAN-PACTC, karena koordinasi lebih banyak terjadi melalui Egmont Group dan forum FATF, bukan melalui mekanisme ASEAN (Wright & Hope, 2015:214). Dengan kata lain, keberhasilan atau kegagalan ASEAN dalam memerangi pencucian uang pada dasarnya sangat ditentukan oleh FIUs, bukan oleh badan regional itu sendiri.

Dengan demikian, posisi FIUs dalam ASEAN-PACTC dapat dipandang sebagai “penopang utama tetapi sekaligus titik rawan”. Mereka menjadi instrumen vital yang memastikan implementasi kebijakan regional di tingkat nasional. Akan tetapi, variasi kapasitas, lemahnya koordinasi lintas batas, serta ketiadaan otoritas supranasional ASEAN menyebabkan FIUs beroperasi dalam kerangka yang tidak konsisten. Oleh sebab itu, apabila ASEAN ingin meningkatkan efektivitas ASEAN-PACTC, salah satu langkah krusial adalah mendorong harmonisasi regulasi dan peningkatan kapasitas FIUs di negara anggota. Tanpa peran FIUs yang kuat, ASEAN-PACTC hanya akan menjadi dokumen normatif tanpa daya tekan yang nyata terhadap praktik pencucian uang di kawasan.