

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pada tahun 2008 terdapat kasus yang menyita perhatian rakyat Indonesia, yaitu kasus dana talangan¹ (*bailout*) Century yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 6,76 triliun. Kasus ini berawal dari kesulitan likuiditas yang dihadapi oleh Bank Century. Hal ini dikarenakan pada bulan Juli sampai November 2008, depositan secara terus menerus menarik dananya dari bank mencapai Rp 5 triliun sampai Rp 6 triliun (Soesatyo, 2010 : 9). Kesulitan likuiditas ini membuat Bank Century berada dalam pengawasan Bank Indonesia. Pada saat status bank ini ditetapkan sebagai bank dalam pengawasan khusus, Bank Century kembali mengalami kalah kliring². Adapun total kalah kliring bank ini sebesar Rp 95 miliar (Soesatyo, 2010 : 109).

Kemudian pada saat kalah kliring, Bank Century mengajukan permohonan FPJP³ pada tanggal 30 Oktober dan 3 November 2008 senilai Rp 1 triliun (Sahasrad, 2009 : 42). Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No. 10/30/PBI/2008,

¹ *Bailout* atau dana talangan merupakan dana yang disediakan oleh Bank Indonesia yang digunakan untuk melakukan pembayaran terlebih dahulu kepada kreditur bank dan akan menjadi hutang bank tersebut kepada Bank Indonesia. (Sumber : <https://www.kamusbesar.com/dana-talangan>, diakses pada 23 September 2016).

² Kliring merupakan pertukaran warkat (dapat berupa cek, giro/bilyet, nota debet/kredit) atau data keuangan elektronik yang dilakukan oleh bank – bank peserta kliring. Sedangkan yang dimaksud dengan kalah kliring di sini adalah pada satu hari kerja kliring, bank tersebut mendapat banyak kewajiban melakukan pembayaran ke sejumlah bank kliring lain yang nilainya tidak sebanding dengan hak tagihan pembayaran (Soesatyo, 2010 : 5)

³ FPJP adalah fasilitas pinjaman 14 hari untuk bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek. FPJP hanya diberikan kepada bank yang memiliki CAR minimal 8%. Adapun CAR Bank Century pada saat itu hanya 2,35%, namun BI tetap memberikan FPJP (Soesatyo, 2010 :102). Jadi, Jelas sekali terjadi pelanggaran tentang penyaluran dana FPJP tersebut.

BI sebagai bank sentral mengambil sikap dengan memberikan Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek (FPJP) untuk menyelamatkan bank ini. Pada tanggal 14 – 18 November, total dana yang dikucurkan BI adalah sebesar Rp 689 miliar. (Soesatyo, 2010 : 110). Dana ini merupakan *bailout* pertama yang diterima oleh Bank Century.

Penyaluran dana FPJP tersebut ternyata tidak membuat Bank Century kembali pulih pada kinerjanya. Pengawasan BI yang tidak efektif menimbulkan penyelewangan dana tersebut. Berdasarkan temuan dari Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dana yang keluar dari bank mencapai Rp 344 miliar, dimana umumnya mengalir kepada pihak yang terkait dengan pemilik bank (Soesatyo, 2010 : 105). Tindakan ini merupakan pelanggaran terhadap kegunaan dana FPJP sebelumnya. Sehingga tidak heran kalau dana FPJP tersebut tidak mampu memperbaiki kondisi likuiditas Bank Century.

Kondisi bank yang masih parah membuat BI kembali turun tangan. Pembahasan Bank Century kembali digelar pada tanggal 20 November 2008 melalui rapat Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK)⁴. Kemudian keesokan harinya, pada tanggal 21 November 2008, melalui keputusan KK No. 01/KK.01/2008, Bank Century ditetapkan sebagai bank gagal yang berdampak sistemik. Adapun penanganannya diserahkan kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) (Soesatyo, 2010 : 141). Dampak sistemik (berantai) yang dimaksud oleh BI yaitu dapat menyebabkan 18 bank umum dan 5 bank daerah bisa terkena

⁴ KSSK terdiri dari Menteri Keuangan (ketua), BI (anggota), dan LPS (Soesatyo, 2010 : 137)

imbasnya (Sahasrad, 2009: 15). Oleh sebab itu, penyelamatan bank tersebut sangat diperlukan.

Upaya penyelamatan Bank Century ditangani oleh LPS dengan memberikan *bailout* dalam bentuk Penyertaan Modal Sementara (PMS) sebanyak Rp. 6,76 triliun. PMS dilakukan dalam empat tahap kepada Bank Century. Di bawah ini merupakan rincian pemberian *bailout* Centuri oleh LPS :

Tabel 1.1

Setoran PMS LPS ke Bank Century

No	Tahap	Tanggal Penyaluran	Jumlah Penyaluran (Rp miliar)	Dasar Penyaluran
1	Tahap I	24 November s.d. 1 Desember 2008	2.776,140	RDK No 043/RDK-LPS/2008 tanggal 23 November 2008
2	Tahap II	9 Desember s.d 30 Desember 2008	2.201.000	RDK No.050/RDK-LPS/2009 tanggal 5 Desember 2008
3	Tahap III	4 Februari s.d. 24 Februari 2009	1.155,000	RDK No.008/RDK-LPS/2009 tanggal 3 Februari 2008
4	Tahap IV	24 Juli 2009	630.221	RDK No.039/RDK-LPS/2009 tanggal 30 Juni 2009
Total			6.762.361	

Sumber : Sahrasad, (2009 : 45)

Penyaluran dana PMS kepada Bank Century belakangan menimbulkan permasalahan. Terdapat praktik – praktik yang tidak sehat dan pelanggaran oleh pengurus bank, pemegang saham dan pihak terkait bank yang merugikan Bank Century sendiri (Soesatyo, 2010 : 156). Berdasarkan laporan BPK dan DPR, praktik – praktik yang ilegal tersebut terdiri dari penggelapan hasil penjualan

Surat – Surat Berharga (SSB) senilai USD 7 juta. Kedua, pemberian kredit fiktif senilai USD 75,5 juta. Ketiga, SSB senilai USD 45 juta yang telah jatuh tempo tidak kembali, karena masih dikuasai oleh salah satu pemegang saham. Keempat, macetnya kredit hasil penjualan SSB sebesar USD 30,28 juta (Sahasrad, 2009 : 48).

Pelanggaran tersebut dilakukan oleh pemilik Bank Century. Dana PMS sebesar Rp 6,76 triliun yang seharusnya digunakan untuk menutupi rasio kecukupan modal (CAR) telah disalahgunakan. Dalam hal ini, pemegang saham Rafat Ali dan Hesam Al Warraq terlibat merugikan dana sebesar Rp 3.115,9 miliar. Selanjutnya Robert Tantular pemilik Bank Century mengakibatkan kerugian sebesar Rp 3.068,89 miliar (Soesaty, 2010 : 156). Sebenarnya kejahatan yang dilakukan oleh pemilik Bank Century tidak hanya terkait dana FPJP dan PMS. Robert Tantular juga terlibat dalam beberapa kejahatan lainnya, seperti penggelapan dana nasabah senilai Rp. 1,298 triliun, dan penipuan dana nasabah PT Antaboga Delta Sekuritas senilai Rp. 1,4 triliun (Soesaty, 2010 : 157).

Para pelaku Bank Century telah mengaburkan hasil kejahatannya. Dana hasil kejahatan tersebut mereka larikan ke luar negeri. Hasil laporan koordinasi Kejaksaan Agung, Polri dan PPATK, ditemukan aset Bank Century tersimpan di Hong Kong SAR dan Jersey, Inggris. Dalam hal ini, aset milik Robert Tantular Rp 192, 5 miliar dan aset atas nama Hesam dan Rafat Rp 11, 64 Triliun (Sahasrad, 2009 : 11-12). Khusus untuk aset Bank Century di Hong Kong, jumlah yang ditemukan senilai Rp 86 miliar berupa uang tunai dan Rp 3, 5 triliun dalam bentuk SSB. Aset tersebut tersimpan dalam beberapa rekening di sejumlah bank,

diantaranya di Standar Charter Bank, Ing Bank Arlington Assets Investment dan Nomura Bank (Warta BPK, 2013 : 17). Oleh karena perbuatan tersebut, Hesham Al Warraq dan Rafat Ali dinyatakan oleh Kejaksaan Agung melakukan kejahatan korupsi. Sedangkan, Robert Tantular diputuskan melakukan kejahatan penipuan dan pencucian uang (<http://www.hukumonline.com>, 2011)

Berkaitan dengan aset di Hong Kong, melalui koordinasi Kementerian Hukum dan HAM serta Kejaksaan Agung telah meminta pihak otoritas Hong Kong SAR untuk membekukan aset tersebut. Upaya pembekuan aset tersebut ditempuh melalui jalur *Mutual Legal Assistance* (MLA) pada tanggal 16 Oktober 2009 (Sumarsono dan Alfi, 2017). Berdasarkan keterangan Jaksa Agung Basri Arif, putusan pengadilan tinggi Hong Kong dengan No. 2557/1010, telah melakukan pembekuan sementara pada tanggal 16 Desember 2010 (<http://www.republika.co.id>, 2011).

Kerja sama bilateral Indonesia dan Hong Kong dituangkan dalam perjanjian bilateral Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China concerning Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*). Perjanjian bilateral ini ditandatangani pada 3 April 2008 di Hong Kong. Perjanjian ini diratifikasi pada tanggal 28 Maret 2012, sehingga menjadi Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2012 (<http://www.peraturan.go.id>, 2016). Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia telah memiliki jalur formal yang kuat untuk menyelesaikan kasus aset Century yang berada di yurisdiksi Hong Kong.

Namun demikian, upaya *asset recovery* yang ditempuh oleh Pemerintah Indonesia melalui mekanisme kerja sama bilateral tersebut tidaklah mudah. *Department of Justice* (DoJ) melalui pengadilan Hong Kong telah membekukan secara permanen aset Bank Century pada tanggal 30 Maret 2012. Akan tetapi, pembekuan aset tersebut tidak membuat dana Bank Century langsung dapat kembali ke Indonesia. Oleh sebab itu, sesuai dengan pernyataan Wakil Ketua DPR Taufik Kurniawan dalam Buletin Parlemen (2013 : 5) bahwa , “*meskipun aset Bank Century sudah dibekukan namun belum jelas kapan bisa dikembalikan dan dicairkan*”.

Terdapat bukti bahwa *asset recovery* Bank century dari Hong Kong belum selesai sepenuhnya. Hasil pertama yang dimenangkan oleh Pemerintah Indonesia dari putusan pengadilan Hong Kong adalah hak atas dana Bank Century sebesar USD 4,075 juta atau setara Rp 48 miliar (<http://www.kemenkumham.go.id>, 2016). Akan tetapi, aset ini belum ada yang berhasil dikembalikan kepada Pemerintah Indonesia.

Adanya kesulitan dalam melakukan *asset recovery* dari Hong Kong juga dapat dilihat dari upaya lobi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Pada tahun 2015, Pemerintah Indonesia meminta bantuan Pemerintah Cina untuk mendorong otoritas Hong Kong untuk mengembalikan aset Bank Century (<http://www.antaraneews.com>, 2016) . Hal ini mengindikasikan bahwa proses *asset recovery* Bank Century dari Hong Kong belum selesai, dan asetnya belum dapat dikembalikan ke Indonesia. Padahal di sisi lain, Hong Kong dan Indonesia telah memiliki perjanjian bilateral. Oleh karena itu seharusnya dengan adanya

perjanjian justru dapat memudahkan proses pemulihan aset, sebagaimana isi perjanjian yaitu memberikan bantuan yang maksimal. Perjanjian ini mencakup *tracing* (pelacakan), *restraining* (penahanan), *forfeiting* (penyitaan), *confiscating* (perampasan), dan *returning* (pengembalian) hasil kejahatan (Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2012).

Adapun pelaksanaan upaya *aset recovery* dari Hong Kong dimulai dari tahun 2009 hingga tahun 2016. Dalam hal ini, periode 2010 – 2012 dilakukan pembekuan aset dan penyitaan aset pada tahun 2014. Namun demikian, aset tersebut hingga tahun 2016 belum ada sama sekali yang dikembalikan kepada Indonesia. Dengan demikian, Hong Kong yang menjadi pelaksana *aset recovery* (*recipient country*) di yurisdiksiya, maka untuk mengetahui lebih jauh, penelitian ini berfokus pada aspek *political will* Hong Kong. Hal ini dikarenakan hasil dari upaya *aset recovery* bergantung pada keseriusan kerja sama dari *recipient country*. Adapun *political will* yang dimaksud di sini adalah terkait kepatuhan atau komitmen Hong Kong dalam melaksanakan perjanjian kerja sama internasional dengan Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa perjanjian kerja sama bilateral Indonesia dan Hong Kong tersebut tidak mempercepat proses *aset recovery* Bank Century ?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Untuk memberikan gambaran tentang kerjasama *asset recovery* Bank Century melalui *Mutual Legal Assistance* atau Bantuan Hukum Timbal – Balik
- 1.3.2 Mengetahui lambatnya proses *asset recovery* Bank Century di Hong Kong
- 1.3.3 Mengetahui penyebab lambatnya pelaksanaan permintaan *asset recovery* Bank Century di Hong Kong

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan bagi perkembangan akademis dalam bidang Hubungan Internasional, khususnya mengenai kajian tentang kejahatan keuangan transnasional. Penelitian mengenai *asset recovery* berdasarkan sudut pandang *political will* khususnya kepatuhan *recipient country* masih tergolong minim dibandingkan dengan aspek *political will* dari *victim country* dalam melakukan *asset recovery*. Oleh sebab itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan akademis tentang kerja sama bilateral terkait *asset recovery*.
- b. Menambah pengetahuan tentang kerja sama bilateral Indonesia dan Hong Kong melalui perjanjian bantuan hukum timbal balik masalah pidana atau *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*. Kerja sama ini berfokus pada pemberantasan kejahatan lintas batas negara,

khususnya mengenai upaya *asset recovery* dari hasil tindak kejahatan keuangan.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Indonesia khususnya pada Kementerian Hukum dan HAM sebagai *central authority* atau otoritas pusat dalam mengusut aset hasil tindak kejahatan keuangan yang dilarikan ke luar negeri. Hal ini agar pemerintah lebih serius untuk mengembalikan kerugian negara.
- b. Penelitian ini juga dapat memberikan masukan bagi anggota Tim Terpadu seperti Kementerian Luar Negeri, PPATK, NCB Interpol Indonesia, dan Jaksa Agung selaku institusi - insitusi yang turut berperan dalam membantu pemulihan aset hasil tindak kejahatan dari luar negeri. Hal ini agar pemerintah tidak hanya berfokus pada jalur formal saja. Namun dapat mengupayakan strategi jalur informal seperti diplomasi dan organinasi kerja sama kejaksaan atau *Asset Recovery Intragency Network for Asia and Pasific*.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Teori *Compliance*

Penulis berangkat dari penelitian terdahulu yang masih berkaitan dengan penelitian yang sedang dilakukan. Adapun penelitian – penelitian sebelumnya

mengenai topik *asset recovery*, penulis menemukan beberapa penelitian melihat dari aspek yang berbeda – beda. Penelitian yang dilakukan oleh Leisure (2016) menemukan bahwa sistem hukum *recipient country* yang kurang mendukung akan mempengaruhi hasil *asset recovery*. Adapun Vlassic dan Cooper (2011) melihat sudut pandang pengaruh *political will* domestik *victim country* dalam keberhasilan melakukan *asset recovery* dan pemberantasan korupsi, yaitu dengan cara menghapus hak impunitas mantan pemimpin negara sehingga dapat melakukan pembekuan dan perampasan aset di luar negeri.

Selanjutnya Vlassic dan Noell (2010) mengatakan bahwa tanpa adanya *political will* pemerintah dalam upaya melawan korupsi dan pemulihan aset serta bantuan komunitas internasional, maka hal tersebut akan menjadi suatu tantangan. Begitu juga dengan Scher (2005) menemukan bahwa kesulitan yang dihadapi oleh *victim country* dalam melakukan *asset recovery* berasal dari hambatan internal yang terkait dengan kapasitas negara seperti sumber daya manusia, sistem hukum, *political will* dan kendala pendanaan. Begitu juga dengan Cabana (2014), mengatakan bahwa dalam mengatasi permasalahan sistem pemulihan aset maka harus ada *political will* dari pemerintah yang mendapat dukungan dari publik, organisasi masyarakat, industri perbankan, partai politik, dan meningkatkan pada sumber daya penegak hukum.

Begitu juga dengan Kennedy (2007) melihat keberhasilan dalam melakukan *asset recovery* berdasarkan perspektif informasi. Adapun temuannya adalah negara berkewajiban untuk melakukan *asset recovery* hasil kejahatan dengan efisien dan efektif serta konsisten dengan hak privasi. Hal ini dapat dilakukan

dengan menggunakan informasi keuangan untuk dijadikan sebagai alat penyelidikan. Sebab informasi sangat dibutuhkan dalam penyelidikan keuangan. Sedangkan Bacarese (2009) menemukan bahwa meskipun Uni Eropa telah memiliki kerja sama internasional dan pemulihan aset yang mapan, akan tetapi tetap saja ada kendala yang dihadapi ketika berhadapan dengan hal penyitaan. Oleh sebab itu Uni Eropa membentuk organisasi informal yaitu CARIN untuk memfasilitasi pertukaran intelejen tentang aset secara internasional diantara negara – negara Uni Eropa.

Adapun penelitian ini dapat dibedakan dari penelitian terdahulu. Penelitian ini melihat aspek *political will* dari *recipient country*. Sebab, keberhasilan dalam melakukan *asset recovery* tidak hanya bergantung pada upaya pemerintah *victim country* melalui *political will* nya. Meskipun *victim country* telah menggunakan segala upayanya, apabila *recipient country* tidak sungguh - sungguh bekerja sama maka akan mempengaruhi hasilnya. Jadi, berhasil atau tidak itu sangat bergantung pada *recipient country*. Adapun yang dimaksud *political will* dari *recipient country* di sini adalah mengenai kepatuhan dan komitmennya dalam melakukan kerja sama internasional dengan *victim country*, dimana telah terdapat kerangka kerja sama bilateral.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa Indonesia dan Hong Kong telah memiliki kerja sama bilateral dalam bentuk perjanjian antarnegara. Hal yang mendasari kedua negara ini terlibat dalam kerja sama bilateral, tentunya karena memiliki tujuan bersama. Tujuan tersebut akan tercapai apabila kedua pihak saling mematuhi dan berkomitmen terhadap perjanjian yang telah mereka

buat. Oleh sebab itu, untuk mengkaji lebih lanjut maka penelitian ini akan menggunakan teori kepatuhan dalam hubungan kerja sama Indonesia dan Hong Kong .

Ketika berbicara tentang kerja sama antarnegara melalui perjanjian internasional maka tidak lepas kaitannya dengan kepatuhan (*compliance*). Hal ini dikarenakan perjanjian tersebut telah disepakati sehingga pihak – pihak yang terkait dapat mematuhi. Perjanjian internasional ini dapat hadir dari berbagai bentuk seperti formal dan informal, bilateral dan multilateral serta universal dan regional.

Menurut Fisher dan Mitchel dalam Raustiala dan Slaughter (2013) *Compliance* atau kepatuhan merupakan kesesuaian antara perilaku aktor dengan aturan yang telah ditetapkan. Pengertian ini tidak berbeda jauh dengan pendapat Chayes dan Chayes (1993) bahwa kepatuhan atau *compliance* merupakan negara mampu mengontrol perilakunya untuk berusaha mematuhi kesepakatan yang telah dibuat. Sedangkan *non-compliance* atau ketidakpatuhan menurut Simmons (1998) adalah ketika perilaku yang sebenarnya berseberangan secara signifikan dengan perilaku yang telah ditentukan.

Kemudian para pakar politik juga turut memberikan pandangan tentang kepatuhan negara terhadap suatu perjanjian internasional. Dalam hal ini, perilaku mengenai kepatuhan aktor terhadap suatu perjanjian telah dibahas dalam beberapa paradigma Hubungan Internasional. Secara tradisional paradigma realisme melihat *power* sebagai penentu utama hubungan antarnegara akan tetapi

bukan hukum. Serta pandangan ini skeptis akan perjanjian internasional dapat mempengaruhi perilaku negara (Simmons, 1998). Seluruh kesepakatan internasional bersifat sementara dan kondisional atas keinginan negara – negara untuk mematuhi. Jadi perjanjian – perjanjian, seluruh kesepakatan, konvensi, adat istiadat, aturan hukum antara negara – negara dapat saja dikesampingkan apabila berseberangan dengan kepentingan vital negara. Pandangan ini juga mengangab bahwa tidak ada kewajiban moral internasional dalam mematuhi hal tersebut (Jackson dan Sorensen, 2014: 114).

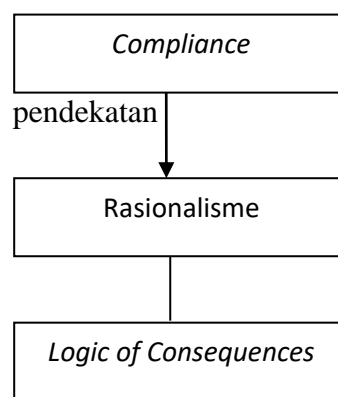
Adapun paradigma liberalisme mengangab bahwa menolak negara sebagai aktor tunggal. Pengkajian tentang kepatuhan dilihat dari politik domestik negara – negara terkait dengan keputusan mematuhi perjanjian internasional. Dikatakan bahwa interaksi antara kelompok kepentingan di dalam negeri tidak bisa ditebak, dan hasilnya mungkin tidak stabil dari waktu ke waktu. Adanya politik kelompok kepentingan yang kompleks, maka sulit untuk menghasilkan prediksi bagaimana negara berperilaku. Pandangan liberalisme kurang mengarah pada model kepatuhan (Gusman, 2002).

Pandangan lain berasal dari fungsionalisme atau institusionalisme melihat bahwa perjanjian internasional yang dihasilkan dari lembaga – lembaga internasional merupakan cara negara untuk mengatasi permasalahan yang tidak dapat diselesaikan secara sepihak (Simmons, 1998). Institusionalis juga meyakini bahwa kerja sama internasional ada mungkin dan lembaga internasional dapat memainkan peran dalam memfasilitasi kerja sama tersebut. Lembaga dapat

mengurangi biaya verifikasi dalam urusan internasional mengurangi kecurangan, dan meningkatkan interaksi antarnegara (Guzman, 2002).

Kemudian terdapat perspektif rasionalisme dalam melihat kepatuhan. Perspektif rasionalisme dalam melihat kepatuhan rezim sudah muncul pada tahun 1990-an. Untuk lebih memperjelas maka dapat dilihat bagan di bawah berikut:

Bagan 1. Unit Analisa



Sumber: Dioalah dari Mitchell, (2007)

Adapun *compliance* berdasarkan pendekatan rasionalisme melihat bahwa aktor akan bertindak berdasarkan kalkulasi untung rugi dengan memaksimalkan keuntungannya, menentukan tindakan yang sesuai dengan kepentingannya, serta hati – hati dalam mengumpulkan informasi tentang alternatif yang mereka ambil. Oleh karena itu, segala keputusan yang diambil tentu “*what is the best*” atau yang terbaik untuknya (Mitchell, 2007). Dari penjelasan tersebut dapat digambarkan bahwa meskipun negara menjalin kerja sama melalui suatu perjanjian, maka negara akan tetap perhitungan terhadap tindakannya. Kesepakatan pada perjanjian (baca-norma) dipandang sebagai fasilitator atau alat untuk mencapai kepentingan.

Jadi, apabila norma atau perjanjian tersebut memberi keuntungan, maka aktor akan mematuhi, namun apa bila tidak maka yang terjadi sebaliknya.

Lebih lanjut menurut Fearon dan Wendt (2013:119), aktor akan memilih jalan yang paling efisien untuk mencapai tujuannya. Di sini tentu aktor tidak akan mengorbankan kepentingannya namun bersifat egois. Oleh sebab itu, aktor dapat dikatakan mengikuti logika konsekuensi atau *logic of consequences*. Selain itu, rasionalis dapat digambarkan sebagai ciri – ciri *homo economicus* yaitu mesin hitung yang dengan hati – hati menilai berbagai jenis tindakan, memilih jalan yang paling paling efisien untuk mencapai tujuannya. Aktor dalam mengambil keputusan akan menghitung konsekuensi terhadap pilihannya.

Sebagaimana teori rasionalis merupakan berakar dari tradisi neo-realis dan neo-liberalis. Keduanya dibangun berdasarkan asumsi teori pilihan dari teori mikroekonomi. Adapun aktor individu atau negara diasumsikan bersifat atomistik, egois dan rasional. Aktor akan mementingkan diri sendiri dalam mengejar kepentingan mereka. Kemudian aktor ini rasional, dimana mampu menentukan cara yang paling efektif dan efisien untuk mewujudkan kepentingan mereka. Begitu juga dalam berinteraksi, aktor sudah memiliki atau membawa kepentingan masing – masing (Reus-Smit, 2005:192).

Meskipun realis-liberal sebagai akar dari teori rasional, akan tetapi kedua tradisi tersebut tetap memiliki perbedaan. Persamaan asumsi keduanya terletak pada keyakinan akan sistem internasional yang anarki. Sedangkan perbedaan tersebut dapat lihat dari perdebatan mengenai *relative gains* (keuntungan relatif)

dan *absolute gains* (keuntungan mutlak). Menurut realis negara lebih tertarik dengan keuntungan absolut karena kondisi anarki membuat negara takut akan kelangsungan hidupnya. Oleh karena itu, realis skeptis akan kerja sama internasional. Apabila negara khawatir akan keuntungan relatifnya, maka negara akan mengabaikan kerja sama tersebut. Negara takut kalau keuntungan mereka tidak sama atau kurang dibanding dengan yang lain (Reus-Smit, 2005:191). Dengan kata lain, negara – negara pasti khawatir negara lain mendapatkan keuntungan yang lebih dengan kerja sama dibanding dengan mereka (Jackson dan Sorensen, 2014:211). Sedangkan liberalis menolak pandangan realis. Dalam hal ini, negara sebagai aktor akan menjalin kerja sama asalkan menjanjikan keuntungan mutlak untuk kepentingan mereka (Reus-Smit, 2005:192). Akan tetapi negara akan tetap mendapatkan keuntungan masing – masing sesuai dengan porsinya. Kemudian yang terpenting adalah eksistensi dari kepentingan bersama antara negara. Jika negara memiliki kepentingan yang sama, maka negara tidak akan mengkhawatirkan keuntungan relatif. Hal ini akan dibantu institusi untuk meningkatkan kerja sama (Jackson dan Sorensen, 2014:212).

Berdasarkan pemaparan beberapa paradigma Hubungan Internasional di atas tentang kepatuhan, maka penulis akan berfokus pada pendekatan rasional aktor (*logic of consequences*) dalam tradisi neo-realis untuk melihat pola kepatuhan Pemerintah Hong Kong. Hal ini dikarenakan kerja sama tersebut menemui kendala ketika berhadapan dengan penyitaan, perampasan dan pengembalian aset tersebut, sehingga hasil dari kerja sama tersebut tidak sesuai dengan harapan Pemerintah Indonesia.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Definisi Konseptual

Konsep merupakan suatu kata yang melambangkan suatu gagasan. Konsep juga dapat diartikan sebagai abstraksi yang mewakili suatu obyek, sifat suatu obyek, atau fenomena tertentu (Mas'ood, 1990 : 110). Konsep berfungsi untuk memperkenalkan sudut pandang dan sarana untuk mengorganisasikan gagasan, persepsi dan simbol, yaitu dalam bentuk generalisasi dan klasifikasi. Selain itu konsep dapat berfungsi sebagai eksplanasi atau penjelasan dan prediksi (Mas'ood, 1990 : 113).

1.6.1.1 Asset Recovery

Pengertian *asset recovery* di sini berdasarkan turunan dari teori *compliance* tentang rezim internasional. *Finacial Action Task Force* (2012 : 1) mengartikan *asset recovery* sebagai “*the return or repatriation of the illicit proceeds, where those proceeds are located in foreign countries.*” Definisi dari FATF ini secara sederhana dapat kita artikan sebagai pengembalian atau repatriasi hasil tindak kejahatan dari luar negeri. Pengertian lain dari *asset recovery* menurut *International Center for Asset Recovery (ICAR)* adalah “*Asset Recovery is the process of tracing, freezing, confiscating and returning to their country of origin funds that have been obtained through illegal means*”. (<https://www.baselgovernance.org> , 2016). Pengertian yang dikemukakan oleh ICAR lebih luas lagi, dimana definisi tersebut dapat diartikan sebagai proses

penelusuran, pembekuan, penyitaan, dan pengembalian dana yang diperoleh secara ilegal kepada negara asal.

Selanjutnya Pusat Pemulihan Aset Kejaksaan mendefinisikan *asset recovery* lebih terperinci yakni proses yang meliputi penelusuran, pengamanan, pemeliharaan, perampasan dan pengembalian aset tindak pidana atau barang milik negara yang dikuasai oleh pihak lain kepada korban atau berhak pada setiap penegakan hukum. Adapun penjelasan lebih rinci mengenai definisi ini yakni :

Penelusuran aset merupakan serangkaian mencari, meminta, memperoleh, dan menganalisa informasi untuk mengungkap asal – usul dan keberadaan aset. Kemudian pengamanan aset merupakan serangkaian kegiatan secara administratif, hukum dan fisik aset dan atau barang rampasan negara dengan tujuan untuk mencegah pengalihan kepada pihak lain sehingga tidak berkurang jumlahnya atau hilang. Pemeliharaan aset yaitu serangkaian tindakan perawatan terhadap aset dan atau barang rampasan negara untuk menjaga keutuhan nilai. Perampasan aset adalah tindakan paksa yang dilakukan oleh negara untuk memisahkan hak atas aset berdasarkan putusan pengadilan . Pengembalian aset adalah tindakan pengembalian aset kepada korban dan atau negara yang didahului dengan kegiatan pemindahtanganan (<http://www.pusatpemulihanaset.kejaksaan.go.id>, 2016)

Berdasarkan dari beberapa definisi di atas, maka pengertian dari *asset recovery* akan lebih dirinci atau digabungkan agar mencakup keseluruhan definisi. Pengertian *asset recovery* dalam penelitian ini adalah proses yang meliputi penelusuran, pembekuan, penyitaan, perampasan dan pengembalian aset hasil tindak kejahatan yang ditempatkan di luar negeri yang dikuasai oleh pihak lain kepada negara asal aset tersebut.

1.6.1.2 Kerja Sama

Kerja sama merupakan situasi dimana setiap pihak setuju saling bekerja sama untuk mendapatkan keuntungan baru bagi masing – masing pihak, dimana keuntungan tersebut tidak dapat dicapai dengan tindakan sepihak.

1.6.1.3 Kepatuhan

Menurut Fisher dan Mitchel dalam Raustiala dan Slaughter (2013) *Compliance* atau kepatuhan merupakan kesesuaian antara perilaku aktor dengan aturan yang telah ditetapkan.

1.6.1.4 Pencucian Uang

Menurut Undang Undang Nomor 25 Tahun 2003 yang diperbaharui dari Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2002, pencucian uang didefinisikan sebagai :

“perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan, atau perbuatan lainnya atas Hak Kekayaan yang diketahuinya atau patut pula diduga merupakan hasil tindak pidana dengan maksud untuk menyembunyikan, atau menyamarkan asal usul Harta kekayaan sehingga seolah – olah menjadi Harta Kekayaan yang sah.” (Pandu, 2004 : 64)

Selain itu, definisi lain dari pencucian uang adalah proses menghapus jejak asal uang hasil kegiatan ilegal atau kejahatan melalui serangkaian kegiatan investasi atau transfer berkali – kali dengan tujuan untuk mendapatkan status legal (Yustiavandana, Nefi dan Adiwarmarman, 2010 : 10).

Berdasarkan definisi di atas, maka penelitian ini merangkum kedua definisi pencucian uang agar semakin rinci. Pencucian uang di dalam penelitian adalah proses menghapus jejak asal uang hasil kegiatan ilegal atau kejahatan melalui serangkaian kegiatan investasi atau transfer berkali – kali ke dalam sistem keuangan atau perbankan di luar negeri dengan tujuan untuk mendapatkan status legal.

1.6.2 Operasionalisasi Konsep

1.6.2.1 *Asset Recovery*

Asset recovery yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penelusuran, pembekuan, penyitaan, perampasan dan pengembalian aset Bank Century yang ditempatkan di yurisdiksi Hong Kong. Adapun indikator dalam *Asset recovery* tersebut adalah :

1. Aset Bank Century yang ditempatkan di Hong Kong oleh ketiga pelaku yakni Hessam Al Warraq, Rafat Ali Rizvi, dan Robert Tantular
2. Aset yang berupa saham dan tabungan di perbankan Hong Kong
3. Aset yang telah dimenangkan oleh Pemerintah Indonesia melalui putusan pengadilan Hong Kong, serta aset yang masih dalam tahap proses pemulihan

1.6.2.2 Kerja Sama Bilateral

Kerja sama yang dimaksud di sini adalah kerja sama bilateral antara Indonesia dan Hong Kong mengenai upaya *asset recovery* Bank Century. Kerja sama ini dituangkan dalam bentuk *Agreement between the Government of the*

Republic of Indonesia and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China concerning Mutual Legal Assistance in Criminal Matters ditandatangani pada 3 April 2008 di Hong Kong dan diratifikasi pada tanggal 28 Maret 2012. Fokus bahasan dalam perjanjian ini adalah kerja sama dalam pelacakan, penahanan, penyitaan, perampasan, dan pengembalian hasil tindak kejahatan. Indonesia tidak dapat bekerja sendiri dalam mengembalikan aset tersebut, sehingga membutuhkan bantuan Hong Kong .

1.6.2.3 Kepatuhan Pemerintah Hong Kong

Kepatuhan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kepatuhan Pemerintah Hong Kong (*recipient country*) terhadap perjanjian kerja sama bilateral dengan Pemerintah Indonesia. Kepatuhan di sini lebih berfokus pada pelaksanaan *asset recovery* seperti pelacakan, penahanan, penyitaan, perampasan, dan pengembalian aset Bank Century.

1.6.2.4 Pencucian Uang

Pencucian uang yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penempatan aset Bank Century yang dilakukan melalui serangkaian kegiatan investasi atau transfer ke dalam sistem keuangan atau perbankan Hong Kong, sehingga sudah berbentuk saham dan tabungan.

1.6.3 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah eksplanatif. Penelitian ini bersifat eksplanatif karena penulis menjelaskan sebab – sebab kendala yang mempengaruhi kerja sama bilateral Indonesia dengan Hong Kong sehingga tidak mempercepat proses *asset recovery* Bank Century. Kemudian, penulis menganalisa mengenai pola kepatuhan dan komitmen Pemerintah Hong Kong dalam menjalin kerja sama terkait permintaan *asset recovery* Pemerintah Indonesia

1.6.4 Jangkauan Penelitian

Untuk memfokuskan penelitian mengenai kerja sama Indonesia dengan Hong Kong mengenai *stolen asset recovery* dari hasil tindak kejahatan keuangan , maka peneliti membatasi masalah penelitian mengenai hambatan *asset recovery* dari sisi Hong Kong yang berkaitan dengan pola kepatuhannya melaksanakan perjanjian. Supaya lebih terfokus, penelitian ini juga membatasi waktu penelitian masalah yaitu tahun 2009 - 2016. Pada tahun 2009, Pemerintah Indonesia pertama kali mengirimkan permintaan MLA kepada Pemerintah Hong Kong. Kemudian dari tahun 2010 sampai 2016, Pemerintah Hong Kong memproses permintaan *asset recovery* Bank Century di yurisdiksinya. Adapun kasus ini masih dalam *on progress* kerja sama hingga penelitian ini selesai. Oleh sebab itu, penulis membatasi hingga rentang waktu tahun 2016. Akan tetapi, penulis masih tetap memerlukan data dan informasi di luar waktu tersebut untuk memperkuat data dan analisis penelitian.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara yang mendalam terhadap informan yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini. Wawancara akan dilakukan dengan pakar *asset recovery* dari Kejaksaan yaitu Bapak Chuck Suryasumpeno, juga selaku mantan presiden *Asset Recovery Intragency Network Asia Pasific (ARIN – AP)*. Narasumber kedua yang juga *key* informan adalah Bapak Sumarsono, SH, M.Si, Selaku Kepala subdit Bantuan Hukum Timbal Balik dan Ibu Afi selaku Kepala Seksi Bantuan Hukum Timbal Balik di Kementerian Hukum dan HAM selaku divisi yang menangani MLA dan *asset recovery*. Kemudian Prof. Simon NM Young, selaku pakar *asset recovery* di University of Hong Kong. Sedangkan data sekunder didapatkan melalui studi kepustakaan baik dari buku, jurnal ilmiah, laporan, dokumen resmi, majalah, surat kabar online, dan lain – lain.

1.6.6 Teknik Analisa Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian dengan cara deskripsi dalam bentuk kata – kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2007:6). Pada penelitian kualitatif metode yang biasa dimanfaatkan adalah wawancara, pengamatan, dan penggunaan dokumen.

Menurut Sugiyono (2009) proses yang dilakukan dalam penelitian kualitatif yakni tahap deskripsi, reduksi dan seleksi. Pada tahap deskripsi, peneliti mendeskripsikan apa yang dilihat, didengar, dirasakan dan ditanyakan. Selanjutnya adalah tahap reduksi, peneliti mereduksi atau menyortir data dengan cara memilih mana yang penting. Tahap terakhir adalah seleksi, di sini peneliti melakukan analisa mendalam terhadap data dan informasi yang telah diperoleh.

1.7 Sistematika Penulisan

BAB I : Berisi pendahuluan yang meliputi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, landasan teori, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Berisi uraian tentang *aset recovery* Bank Century melalui kerja sama MLA. Secara umum pada bab ini akan memaparkan tentang gambaran modus kejahatan pencucian uang dana talangan Bank Century. Kemudian, akan dideskripsikan tentang sejarah kerja sama bilateral Pemerintah Indonesia dengan Hong Kong memberantas kejahatan transnasional melalui perjanjian bantuan hukum timbal balik. Selanjutnya diuraikan mengenai upaya Pemerintah Indonesia melakukan *asset recovery* Bank Century dengan meminta Bantuan Hukum Timbal Balik kepada Pemerintah Hong Kong.

Bab III : Berisi uraian mengenai sebab – sebab kendala yang dialami oleh Pemerintah Indonesia ketika melakukan *asset recovery* Bank Century dari Hong Kong SAR. Kemudian, akan dilanjutkan dengan menganalisis kepatuhan dan

komitmen Pemerintah Hong Kong SAR dalam menjalin kerja sama terkait permintaan *asset recovery* Pemerintah Indonesia

Bab IV : Kesimpulan penelitian dan saran.