

Ekstradisi dalam Meningkatkan Kerja Sama Penegakan Hukum*

Romli Atmasasmita*

Law enforcement cooperation in international relations is crucial to determine on whether or not national law enforcement to transnational crimes is succeed. The oldest cooperation is extradition followed by other cooperation such as mutual legal assistance treaty, transfer of sentenced person, transfer of criminal proceedings, joint investigation and handing over. This article tries to examine the reasons why those kinds of agreement are needed in law enforcement cooperation. It specifically discuss on Indonesia's experience in concluding those agreement with its neighboring states within ASEAN.

Pengantar

Kerja sama penegakan hukum dalam hubungan internasional telah terbukti sangat menentukan keberhasilan penegakan hukum nasional terhadap kejahatan transnasional.¹ Keberhasilan kerja sama

* Makalah disampaikan dalam seminar nasional, "KEBIJAKAN NASIONAL DALAM PEMBENTUKAN PERJANJIAN EKSTRADISI ASEAN"; diselenggarakan oleh BPHN di Jakarta, 21-22 Mei 2007.

* Gurubesar Hukum Pidana Internasional UNPAD

¹ Pengertian istilah "transnational" atau "transnasional" (Bahasa Indonesia), untuk pertama kali diperkenalkan oleh Phillip C. Jessup, seorang ahli hukum internasional yang sangat terkenal dalam lingkungan para ahli hukum sedunia. Jessup menegaskan bahwa, selain istilah hukum internasional atau international law, digunakan istilah hukum nasional atau transnational yang dirumuskan, semua hukum yang mengatur semua tindakan atau kejadian yang melampaui batas teritorial (Dikutip dari Romli Atmasasmita, "Tindak Pidana Narkotika

penegakan hukum tersebut pada umumnya tidak akan menjadi kenyataan jika tidak ada perjanjian bilateral atau multilateral dalam penyerahan pelaku kejahatan atau dalam kerja sama penyidikan, penuntutan, dan peradilan. Prasyarat perjanjian tersebut tidak bersifat mutlak karena tanpa ada perjanjian itupun kerja sama penegakan hukum dapat dilaksanakan berlandaskan asas resiprositas (timbang balik).² Kerja sama penegakan hukum yang tertua adalah ekstradisi, kemudian diikuti kerja sama penegakan hukum lainnya seperti, dengan “*mutual assistance in criminal matters*” atau “*mutual legal assistance treaty*” (MLAT’s); “*transfer of sentenced person*” (TSP); “*transfer of criminal proceedings*” (TCP); dan “*joint investigation*” serta “*handing over*”. Kerja sama penegakan hukum tersebut secara lengkap diatur dalam Konvensi PBB Anti Korupsi (*UN Convention Against Corruption*) tahun 2003, telah diratifikasi dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *UN Convention Against Corruption*; dan Konvensi PBB Anti Kejahatan Transnasional Terorganisasi (*UN Convention Against Transnational Organized Crime*) tahun 2000, sudah ditandatangani Pemerintah Indonesia pada Desember 2000, di

Transnasional dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia (Disertasi, 1996; halaman 38). Pengertian istilah tersebut kemudian digunakan dalam salah satu Keputusan Kongres PBB VIII, tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan terhadap para Pelanggar Hukum 1990, dan digunakan dalam Konvensi Wina tentang Pencegahan dan Pemberantasan Lalu Lintas Ilegal Narkotika dan Psicotropika 1988. Pengertian istilah tersebut terakhir digunakan dalam Konvensi PBB Anti Kejahatan Transnasional Terorganisasi 2000, yang diartikan sebagai kejahatan yang memiliki karakteristik (1) yang di dua Negara atau lebih; (2) pelaku atau korban WNA; (3) sarana melampaui batas teritorial satu atau dua negara.

² Asas resiprositas diatur juga dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi. Asas ini meliputi 3 (tiga) hal yaitu: (1) ada kepentingan politik yang sama (*mutual interest*); (2) ada keuntungan yang sama (*mutual advantages*); (3) ada tujuan yang sama (*mutual goals*), dan penghormatan atas asas “*state sovereignty*”. Implementasi asas resiprositas tidak memerlukan suatu perjanjian (*treaty*) tetapi cukup dengan “*arrangement*” saja yang hanya berlaku atas dasar “*on case by case basis*”. Guna kelancaran pelaksanaan “*arrangement*” ini diperlukan ketentuan yang menegaskan bahwa, prosedur “*non-treaty based*” dibolehkan dan dicantumkan dalam undang-undang payung ekstradisi dan bantuan timbal balik dalam masalah pidana.

Palermo, Italia, hanya mengatur ketentuan mengenai ekstradisi, *mutual legal assistance* dan *joint investigation* saja.

Pemerintah Indonesia telah memiliki “undang-undang payung” (*umbrella act*) untuk ekstradisi dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*mutual assistance in criminal matters*). Perbedaan kedua bentuk perjanjian kerja sama penegakan hukum tersebut adalah bahwa perjanjian ekstradisi untuk tujuan penyerahan orang (pelaku kejahatan), sedangkan perjanjian MLTA’s untuk tujuan perbantuan dalam proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang peradilan pidana termasuk pengusutan, penyitaan, dan pengembalian aset hasil kejahatan.³ Permintaan penyerahan pelaku kejahatan

³ *UN Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters* (1990) yang telah diadopsi dengan Resolusi Sidang Majelis Umum PBB (45/117) 14 Desember 1990, menegaskan antara lain, dalam Pasal 1 angka 3, “The present Treaty does not apply to: (a) arrest or detention of any person with a view to the extradition of that person; (c) the Transfer persons in custody to serve sentences; (d) the transfer of proceedings in criminal matters.” Ketentuan Pasal 2 *ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance* (2004) juga memuat ketentuan tersebut sehingga secara *a contrario*, perjanjian ekstradisi juga tidak dapat memuat ketentuan mengenai pembekuan, penyitaan, dan pengembalian aset. UN Model (1990) tersebut juga dilengkapi dengan *Optional Protocol* yang antara lain menegaskan kewajiban negara diminta (*requested state*) untuk memenuhi permintaan penelusuran, penetapan lokasi aset yang disembunyikan, melakukan penyidikan transaksi keuangan dari pemilki aset dimaksud, dan melakukan upaya untuk memperoleh informasi atau bukti untuk “mengamankan” aset tersebut. Selain hal tersebut, *Optional Protocol* juga mewajibkan negara diminta untuk membolehkan putusan pengadilan di negara peminta (*requesting state*) dapat dilaksanakan di negara diminta untuk membekukan dan menyita aset hasil kejahatan dimaksud. UN Model tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana juga menegaskan bahwa, penolakan bantuan tidak dapat dilakukan hanya atas dasar “kerahasiaan bank” (*Bank-secrecy*). Ketentuan ini justru telah dicantumkan dalam *ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance* 2004, dan merupakan celah hukum yang kuat karena ketentuan tersebut bersifat “*mandatory obligation*”.

UN Model on Extradition 1990, selain memuat prosedur permintaan, penolakan dan persetujuan permintaan negara peminta untuk menyerahkan pelakunya, juga memasukkan ketentuan mengenai “*surrender of property*” (Pasal 13). Pasal 13 memungkinkan negara diminta seketika perjanjian ekstradisi dipenuhi, maka menyerahkan juga “*property*” yang berasal dari kejahatan untuk mana pelakunya

(ekstradisi) tidak serta merta merupakan pengembalian aset hasil kejahatan yang dibawa pelaku kejahatan yang bersangkutan. Kedua bentuk perjanjian tersebut harus saling melengkapi dan bukan dilihat secara terpisah. Hal ini berarti permintaan ekstradisi wajib dilengkapi dengan permintaan bantuan timbal balik dalam masalah pidana terutama pengusutan dan pengembalian aset kejahatan dari pelaku kejahatan yang bersangkutan.⁴ Merujuk kepada *UN Model* tentang *Mutual Assistance in Criminal Matters* (1990) sangat jelas bahwa, perjanjian *Treaty on Mutual Legal Assistance* negara anggota ASEAN tidak dibolehkan untuk tujuan penyerahan tersangka (Pasal 2). Sebaliknya, dalam perjanjian Ekstradisi juga sekalipun tidak dinyatakan secara tegas, ditafsirkan untuk hanya tujuan penyerahan orang sebagaimana ditegaskan dalam judul perjanjian antara Indonesia dan Singapura, "*Treaty Between The Government of The Republic of Singapore and The Government of the Republic of Indonesia for The Extradition of Fugitives*". Pasal 1 Perjanjian tersebut menegaskan antara lain: "Each Part agree to extradite to the other...any person who is found ...".

Pemerintah Indonesia, yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM ketika itu, Hamid Awaludin, bersama-sama dengan 7 (tujuh) negara anggota ASEAN, termasuk Singapura, telah

diekstradisi. Model PBB untuk Ekstradisi ini lebih ekstrim lagi di mana sekalipun ekstradisi tidak dapat dilaksanakan, "*property*" dari hasil kejahatan tersebut dapat dikembalikan atau untuk sementara dilakukan "*handling over*" atas "*property*" tersebut. Kesepakatan Indonesia dan Singapura untuk tidak memasukkan ketentuan tersebut dalam *UN Model Law on Extradition*.

⁴ Perjanjian ekstradisi yang tercatat pertama kali sejak 1280 SM ketika Raja Ramses II, dari Mesir menandatangani suatu perjanjian perdamaian dengan Raja Hattusili III. Perjanjian perdamaian tersebut yang meliputi penyerahan seseorang antara kedua negara, ditujukan untuk menyerahkan seseorang karena melakukan kejahatan politik dan kejahatan terhadap agama. Perkembangan ekstradisi melalui 4 (empat) tahap; pertama, masa kuno sampai dengan abad ke-17, penyerahan ditujukan terhadap pelaku kejahatan politik dan agama; kedua, abad ke-18 sampai dengan abad pertengahan abad ke-19, ditujukan terhadap pelaku kejahatan militer; ketiga, tahun 1833 s/d tahun 1946; ditujukan untuk pelaku kejahatan serius; dan keempat, penyerahan tersangka/terdakwa sangat memperhatikan masalah perlindungan hak asasi mereka dan dikedepankan pelaksanaan prinsip "*due process of law*" dalam hubungan internasional (Bassiouni, halaman 4-5).

menandatangani Perjanjian Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*) pada 29 November 2004⁵, dan sampai saat ini belum diajukan Pemerintah untuk proses ratifikasi ke DPR RI. Pemerintah Indonesia, diwakili oleh Menlu Hasan Wirayuda, juga telah menandatangani perjanjian ekstradisi tersebut dengan Pemerintah Singapura pada 27 April 2007.

Mengapa Ekstradisi?

Kilas balik terhadap pertanyaan tersebut di atas, merupakan jawaban yang tepat untuk memahami mengapa diperlukan bentuk perjanjian seperti ini dalam kerja sama penegakan hukum. Kebutuhan adanya perjanjian ekstradisi merupakan konsekuensi logis dari karakter transnasional dari kejahatan tertentu, di mana pelakunya melarikan diri ke luar negeri, sehingga dilakukan upaya untuk mengembalikan ke negara asalnya dengan tujuan penuntutan atau menjalani pidana.

Pengertian transnasional itu sendiri dalam hukum internasional selain memiliki konotasi keterlibatan dua sistem hukum dan hukum (nasional) positif dari dua negara atau lebih, juga memiliki lingkup luas dari awal terbentuknya lembaga ekstradisi. Karakter perjanjian ekstradisi pasca abad pertengahan, selain aspek penuntutan, terkandung juga aspek perlindungan hukum karena pengaruh pendekatan "humanitarian" dan berkembangnya masalah perlindungan Hak Asasi Manusia. Perlindungan hukum dalam perjanjian ekstradisi pasca perang dunia kedua, ditujukan terhadap pelaku kejahatan dimaksud agar yang bersangkutan memperoleh hak-hak hukum secara benar dan diadili kembali oleh suatu proses peradilan yang "*impartial*" dan "*fair*" di negara peminta (*requesting state*) dan tidak dilatarbelakangi oleh sentimen atas dasar ras, etnis, agama, dan politik. Oleh karena itu, perjanjian ekstradisi sejatinya bukan untuk tujuan penghukuman pelaku kejahatan yang bersangkutan, melainkan untuk tujuan kerja sama dalam melancarkan penyerahan semata-mata seseorang ke negara asalnya.

⁵ Ketujuh negara anggota ASEAN tersebut adalah, Brunei-Darussalam; Indonesia; Malaysia; Singapura; Kamboja; Laos ; Filipina; dan Vietnam.

Proses peradilan pasca penyerahan merupakan yurisdiksi negara asal yang bersangkutan, bukan lagi yurisdiksi negara yang diminta ekstradisi (*requested state*). Namun demikian, jaminan perlindungan hukum di atas, agar tetap mengikat, dituangkan ke dalam persyaratan perjanjian ekstradisi yang bersifat baik "*mandatory obligation*" maupun "*non-mandatory obligation*".

Karakter dan tujuan perjanjian ekstradisi sejak pertengahan abad ke 19 telah sangat maju dan sangat manusiawi di mana tujuan yang bersifat diskriminatif baik atas dasar etnis, ras, dan latar belakang politik dalam perjanjian ekstradisi masa lampau telah ditiadakan dan sekaligus dimuat sebagai prinsip-prinsip yang wajib dipenuhi oleh para negara pihak dalam perjanjian tersebut. Saat ini, perkembangan praktik hukum internasional dalam perjanjian ekstradisi mencerminkan satu persepsi yang sama yaitu, bahwa penyerahan seseorang dari suatu negara ke negara tertentu lainnya dapat diwujudkan baik berdasarkan suatu perjanjian maupun resiprositas atau berdasarkan suatu "*comity*" semata-mata.⁶ Sekalipun masih banyak negara yang lebih suka melalui suatu perjanjian akan tetapi masih terjadi penyerahan tersebut didasarkan atas asas resiprositas atau "*comity*" saja. Atas dasar praktik penyerahan tersangka/terdakwa dalam hubungan internasional tersebut, maka tidaklah salah jika dikatakan bahwa, ekstradisi mencerminkan kesamaan kepentingan (*mutual interest*) dan keuntungan yang sama (*mutual benefit*) antara negara yang terlibat dalam penyerahan tersebut serta merefleksikan tingkat intensitas dan kesinambungan hubungan politis antara dua negara atau lebih.⁷

⁶ Bassiouni, halaman 8. Pengertian istilah, "*comity*" dalam hukum internasional adalah, "*Courtesy among political entities (as a nation, states, or courts of different jurisdiction) involving esp. mutual recognition of legislative, executive and judicial acts (Black Law Dictionary, 1996, page 110).*"

⁷ Indonesia melalui praktik hubungan internasional telah melaksanakan penyerahan tersangka tanpa melalui perjanjian ekstradisi seperti kasus WNI yang melakukan pembunuhan di Hongkong pada tahun 1950-an dan diekstradisi ke Indonesia; bantuan dalam masalah pidana dalam kasus OKI yang melakukan pembunuhan di Amerika. Bahkan melalui perjanjian ekstradisi yang telah ada antara Indonesia dan Australia, penyerahan Hendra Rahardja, sangat sulit dan menemui kegagalan. Begitupula perjanjian Indonesia dengan semua negara

Adakah Kewajiban Negara Diminta (*requested state*) Memenuhi Permintaan Negara Peminta (*requesting state*)?

Pertanyaan ini dapat dijawab melalui teori perjanjian pada umumnya, sebagaimana diatur dalam Konvensi Wina mengenai Perjanjian Internasional (*UN Convention on the Law of the Treaty*) tahun 1969, dan dapat dijawab berdasarkan praktik hubungan internasional. Pertama, berdasarkan prinsip-prinsip umum perjanjian internasional yang berlaku, "*pacta sunt servanda*" (Pasal 26) dan ketentuan bahwa, suatu negara tidak boleh menolak pelaksanaan suatu perjanjian dengan alasan bertentangan dengan sistem hukum nasional (Pasal 27), maka permintaan ekstradisi wajib dipenuhi sebagai suatu kewajiban mutlak bagi negara yang dimintakan ekstradisi. Namun di dalam praktik hubungan internasional, khususnya di dalam perjanjian ekstradisi bilateral, prinsip-prinsip umum tersebut di atas dapat disimpangi sepanjang penyimpangan tersebut disepakati kedua belah pihak yang terikat ke dalam perjanjian ekstradisi tersebut.⁸ Penyimpangan tersebut dapat diketahui dari ketentuan mengenai "*refusal*" (penolakan) atau "*exception*" (kekecualian) di dalam perjanjian ekstradisi.⁹ Semakin

anggota ASEAN, kecuali Singapura, Vietnam, dan Kamboja, tidak menjamin dapat berjalan efektif, seperti kasus Hambali, dan bantuan teknis penyidikan dalam kasus terorisme dengan Singapura dalam kasus Abu Bakar Baasyir.

⁸ Penyimpangan semacam ini dapat dibenarkan sepanjang dilakukan atas dasar "itikad baik" (*in good faith*), dan tidak juga bertentangan dengan prinsip "*state sovereignty*" sebagaimana dicantumkan dalam setiap perjanjian bilateral atau multilateral pada umumnya baik secara eksplisit maupun secara implisit. Konvensi PBB Anti Korupsi tahun 2003 yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan Konvensi PBB Anti Korupsi, memuat ketentuan mengenai "*state sovereignty*" (Pasal 4); Konvensi Anti Kejahatan Transnasional Terorganisasi 2000 memuat ketentuan tentang "*State Sovereignty*" (Pasal 4); *International Convention for the Suppression of the Financing Terrorism* 1999 (Pasal 21).

⁹ Dalam perjanjian Ekstradisi Indonesia dan Singapura yang ditandatangani pada 27 April 2007, tidak digunakan kalimat, "*refusal*" melainkan "*exception*" (Pasal 4 dan Pasal 5) dengan mengakui perbedaan antara "*mandatory*

banyak syarat penolakan suatu permintaan ekstradisi dimuat dalam suatu perjanjian ekstradisi maka semakin sulit perjanjian tersebut dapat diwujudkan secara efektif. Sebagai contoh, di dalam perjanjian Indonesia dan Singapura tahun 2007, Pasal 1 menegaskan:

"Each Party agrees to extradite to other,...any person who is found in the territory of the Requested Party and is wanted in the Requesting Party for any prosecution or for the imposition or enforcement of a sentence in respect of an extraditable offence, as described in Article 2 of this Treaty, committed within the jurisdiction of the Requesting Party".

Ketentuan tersebut diperkuat Pasal 2 ayat (4) yang menegaskan bahwa, perjanjian ini dapat berlaku surut 15 (lima belas tahun) sejak perjanjian ekstradisi ini berlaku efektif. Kedua ketentuan tersebut tersurat memberikan kesempatan kepada Indonesia untuk mengusut kembali para pelaku kejahatan termasuk korupsi masa lampau. Namun demikian, ketentuan yang tampak "menguntungkan" Indonesia tersebut dikesampingkan oleh banyaknya kewajiban masing-masing negara terutama Indonesia untuk dapat melaksanakan perjanjian ini secara efektif. Pertama, dalam Pasal 4 tentang "*Mandatory Exception to Extradition*", dimuat sebanyak 9 (sembilan) syarat penolakan yang bersifat wajib pada ayat (1) dan ayat (2); sedangkan di dalam Pasal 5, tentang "*Discretionary Exception to Extradition*", telah dimuat sebanyak 8 (delapan) syarat penolakan opsional, dengan pengecualian pada ayat (2) dan ayat (3). Undang-undang Nomor 8 Tahun 1994 tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi Indonesia dan Australia, hanya memuat 5 (lima) syarat penolakan baik yang bersifat "*mandatory obligation*" maupun yang bersifat "*non-mandatory obligation*" (Pasal 9 ayat 1 dan ayat 2). Pengecualian terhadap syarat penolakan yang bersifat wajib terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) huruf g, yang berbunyi:

exception", dan "*discretion exception*." Sedangkan di dalam perjanjian antara Indonesia dan Australia 1992, digunakan kalimat, "*shall not be granted*" (*mandatory obligation*), dan "*may be refused*" (*non-mandatory obligation*).

" Extradition shall not (wajib, penulis) be granted under this Treaty in any of the following circumstances: where the extradition of a fugitives is requested for the purpose of carrying out a sentence, and it appears that the conviction was obtained in his absence, unless: (i) he had the opportunity of being present at his trial; and (ii) he would, if surrendered, be entitled to be retried in his presence".

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf g, masih dapat dikecualikan, yaitu, jika masih ada jaminan seorang tersangka/terdakwa memperoleh kesempatan untuk hadir di persidangan, dan kedua (baca kalimat, "and", bukan "or") jikapun yang bersangkutan diserahkan, yang bersangkutan masih berhak (*entitled*) untuk diadili kembali. Ketentuan tersebut justru bertentangan dengan prinsip *ne bis in idem* (*non-bis in idem*) sebagaimana diatur dalam Pasal 76 KUHP Indonesia,¹⁰ khususnya bagi pelaku kejahatan yang telah memperoleh putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Kemajuan dan "keberuntungan" Indonesia dalam perjanjian Ekstradisi tersebut adalah diterimanya ketentuan penolakan prinsip nasionalitas dengan bersyarat sebagaimana tampak dalam ketentuan Pasal 5 ayat (3) dihubungkan dengan bunyi ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c. Kedua ketentuan tersebut merupakan celah hukum bagi Indonesia yang dapat digunakan untuk memulangkan pelaku kejahatan asal warga negara Indonesia.¹¹ Dalam perjanjian ini,

¹⁰ Pasal 76 KUHP Indonesia berbunyi: (1) Kecuali dalam hal putusan Hakim masih mungkin diulangi (*herziening*), orang tidak boleh dituntut dua kali karena perbuatan yang oleh Hakim Indonesia terhadap dirinya telah diadili dengan putusan yang menjadi tetap." Ditegaskan lebih lanjut, di dalam ayat (2) berbunyi: Jika putusan yang menjadi tetap dari Hakim lain, maka terhadap orang itu dan arena perbuatan pidana itu pula, tidak boleh diadakan penuntutan dalam hal: ke-1, putusan berupa pembebasan dari tuduhan atau pelepasan dari tuntutan hukum; ke-2, putusan berupa pemidanaan dan pidananya telah dijalani seluruhnya atau telah diberi ampun atau wewenang untuk menjalankannya telah hapus karena daluarsa.

¹¹ Pasal 5 ayat (1) huruf c menegaskan bahwa permintaan ekstradisi wajib ditolak jika pelaku kejahatan telah menjadi warga negara Singapura. Akan tetapi ketentuan tersebut dikesampingkan di dalam Pasal 5 ayat (3) yang menegaskan bahwa kewarganegaraan pelaku kejahatan yang bersangkutan ditentukan ketika yang bersangkutan melakukan kejahatan (*tempus delicti*) – *tempus delicti*

masih ada ketentuan yang menguntungkan Indonesia, yaitu prinsip penolakan menyerahkan warga negara dapat diterobos dengan menetapkan bahwa status kewarganegaraan seseorang di negara yang diminta ditetapkan ketika orang yang bersangkutan melakukan kejahatan (*lex tempus delicti*) sehingga kemungkinan untuk meminta penyerahan WNI yang telah berubah menjadi WN Singapura masih dapat dilakukan. Keuntungan kedua bagi Indonesia adalah, ketentuan penolakan dengan alasan kewarganegaraan (nasionalitas) dikesampingkan untuk perkara-perkara terorisme dan perkara suap atau korupsi (Pasal 5 ayat (2)). Keuntungan ketiga, walaupun perjanjian ekstradisi tersebut masih mempertahankan prinsip “*dual criminality*” dengan sistem daftar enumerative (*enumerative list*) akan tetapi masih dimungkinkan untuk tidak ditafsirkan secara ketat (kaku) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2).¹² Namun demikian, syarat penolakan lainnya yang bersifat wajib (*mandatory obligation*) *in casu* Pasal 4 dan yang bersifat “*non-mandatory*” (Pasal 5), menghambat pelaksanaan bunyi ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c dan Pasal 5 ayat (3).

Perjanjian antara Indonesia dan negara anggota ASEAN, termasuk Singapura, dalam “*Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*” (AMLA), yang telah ditandatangani pada 29 November 2004, ternyata juga tidak memberikan keuntungan atau kemanfaatan bagi Indonesia untuk pemulangan aset hasil kejahatan masa lampau, kecuali para pelakunya, melalui perjanjian ekstradisi.

merupakan tolok ukur waktu penetapan kewarganegaraan seseorang yang dimintakan ekstradisi. Namun demikian, syarat penolakan lainnya yang bersifat wajib (*mandatory obligation*) *in casu* Pasal 4 dan yang bersifat “*non-mandatory*” (Pasal 5), menghambat pelaksanaan bunyi ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c dan Pasal 5 ayat (3).

¹² Pasal 2 ayat (2): “*In determining whether an offence is an offence punishable according to the laws of both Parties, it shall not matter whether: (a) the laws of both Parties the offence within the same category of offence or describe the offence by the same terminology; or (b) under the laws of both Parties, the constituent elements of the offence differ, it being understood that the totality of the acts or omissions as presented by the Requesting Party constitutes an extraditable offence under the laws of the Requested party.*”

Hal ini disebabkan karena Perjanjian Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (BTBMP) tersebut **tidak berlaku surut**, khususnya untuk permintaan penyitaan dan pengembalian aset hasil kejahatan termasuk korupsi BLBI dan kejahatan lainnya. Pasal 22 ayat (3) di bawah judul, "*Assistance in Forfeiture Proceedings*", menegaskan: "*A request for assistance under this Article shall be made only in respect of orders and judgments that are made after the coming into force of this Treaty*".¹³

Perjanjian BTBMP kedua negara tidak dapat mengembalikan aset korupsi dan kejahatan lainnya termasuk BLBI (sebanyak 600 triliun rupiah) yang disimpan di Singapura, apalagi isi perjanjian ini pun tidak dapat direservasi (diubah atau ditolak) oleh kedua negara, yang dimuat secara eksplisit dalam Pasal 29, "*The Treaty shall not subject to reservations*".

Berdasarkan pada kedua perjanjian kerja sama penegakan hukum, yaitu Perjanjian Ekstradisi antara Indonesia dan Singapura (2007) dan Perjanjian Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (2004) dapat dinyatakan bahwa pertama, telah terjadi inkonsistensi kebijakan politik pemerintah kedua negara dalam menyikapi pentingnya kedua perjanjian tersebut bagi kedua belah pihak terutama dilihat dari kepentingan Indonesia. Kedua, kedua perjanjian tersebut secara nyata hanya memiliki keuntungan yang bersifat prospektif, tidak retroaktif, bagi Indonesia untuk mengejar para pelaku kejahatan dan pengembalian aset hasil kejahatan. Pertanyaan penting yang harus ditujukan kepada pemerintah Indonesia adalah, **mengapa telah terjadi inkonsistensi kebijakan politik dalam menyikapi kedua perjanjian tersebut, dan justru mengapa untuk tujuan pengembalian aset hasil kejahatan termasuk korupsi dan BLBI serta kejahatan lainnya, pihak Indonesia menyetujui pemberlakuan surut (*non-retroaktif*) dalam perjanjian BTBMP, sedangkan terhadap pemulangan pelaku kejahatannya dengan perjanjian ekstradisi, pihak**

¹³ Jika AMLA Treaty tersebut diratifikasi pada 2007 maka masa berlaku perjanjian tersebut bagi Indonesia pada 2007; sehingga perjanjian ini tidak dapat diberlakukan terhadap seluruh perintah pengadilan dan badan yang berwenang untuk penyitaan aset dan pengembaliannya yang dikeluarkan sebelum 2007.

Indonesia menyetujui pemberlakuan surut sampai 15 (limabelas) tahun lamanya?

Solusi dari masalah yang dihadapi dengan kedua perjanjian tersebut perlu disikapi secara hati-hati di dalam melakukan ratifikasi dengan tetap merujuk kepada prinsip-prinsip umum yang diakui dalam hukum perjanjian internasional, yaitu prinsip "*pacta sunt servanda*", "*equality of states*", "*territorial integrity*", dan prinsip "*non-intervention*". Selain itu, penting juga dilihat sejauh manakah prinsip resiprositas telah diatur secara seimbang (*equal*) di dalam kedua perjanjian tersebut. Lebih lagi jika perjanjian ekstradisi telah diterima menjadi satu paket dengan perjanjian pertahanan antara Indonesia dan Singapura. Solusi kedua, perlu merujuk kepada ketentuan penutup khususnya mengenai ketentuan masa berlakunya kedua perjanjian tersebut dan tidak adanya larangan untuk menarik diri dari kedua perjanjian tersebut sebagaimana dimuat dalam Pasal 31 ayat 3 Perjanjian BTBMP, dan Pasal 19 ayat 2 Perjanjian Ekstradisi. Dalam mencermati solusi yang bersifat penolakan tersebut di atas, perlu dipertimbangkan jangkauan lebih jauh pasca diratifikasinya perjanjian-perjanjian tersebut di atas (prospektif) yang tentu akan banyak membantu kelancaran pemberantasan kejahatan transnasional yang merugikan kepentingan Indonesia. Salah satu jangkauan kedepan dalam hubungan kedua negara (Singapura dan Indonesia) adalah bahwa Singapura tidak akan lagi menjadi negara pelindung kejahatan dan pelaku kejahatan asal Indonesia (*no safe haven principle*), dan sikap saling mencurigai antara kedua negara dalam konteks pencegahan dan pemberantasan kejahatan tidak akan terjadi lagi, termasuk Singapura yang dianggap sebagai tempat penyimpanan aset kejahatan dari Indonesia. Sikap ini akan hilang jika Singapura konsisten melaksanakan kedua perjanjian tersebut dengan berlandaskan pada prinsip "*pacta sunt servanda*". Dampak sampingan positif di dalam negeri Indonesia adalah akan menjadi dorongan semangat untuk bekerja sama dengan pihak Singapura yang juga harus disertai pembenahan-pembenahan serius sistem pengadministrasian penegakan hukum, sistem koordinasi, monitoring dan evaluasi penegakan hukum antara instansi penegak hukum satu sama lain. Selain hal tersebut, Kementerian Hukum dan HAM sebagai ujung tombak pelaksanaan

kedua perjanjian tersebut (*Central Authority*) harus dipersiapkan baik sarana dan prasarana, sumber daya manusia ahli, diperkuat oleh anggaran yang memadai.

Tantangan Perjanjian Ekstradisi Bagi Indonesia di Masa yang Akan Datang

Abad ke 21 saat ini merupakan abad perdamaian dan kesejahteraan sebagaimana telah dicanangkan dalam *Millenium Development Goals* (MDG's) yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan bangsa-bangsa dan menghapuskan kemiskinan umat manusia. Tantangan bagi seluruh negara abad ini semakin besar, serius, dan nyata sehubungan dengan perkembangan kemajuan di bidang teknologi dan komunikasi. Abad ini dapat dikatakan sebagai abad memacu peradaban manusia sejalan dengan perkembangan kemajuan di bidang ilmu dan teknologi di satu sisi, dan di sisi lain juga dapat dikatakan sebagai abad kapitalisme modern yang semakin jauh dari nilai-nilai agama dan semakin dekat dengan nilai-nilai duniawi. Pembentukan Badan Dunia seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 1945 merupakan upaya seluruh bangsa untuk menyelamatkan generasi penerus bangsa di dunia dari akibat perang dunia kedua dan sekaligus memberikan jaminan bahwa peristiwa seperti itu (Perang Dunia II) tidak akan terulang lagi.

Pasca Perang Dunia kedua, abad 21 menghadapi 5 (lima) bentuk tantangan yaitu: Kemiskinan dan Penyakit Menular; Konflik antarnegara dan di dalam negara; Ancaman Senjata Nuklir, senjata Radiologi, senjata Kimia dan senjata biologi; Terorisme, dan Kejahatan Transnasional Terorganisasi.¹⁴ Ditegaskan dalam laporan tersebut bahwa dalam abad 21 era globalisasi saat ini, dapat dinyatakan tidak ada satu negarapun di dunia yang dapat hidup sendiri dan bekerja sendiri mencegah dan mengatasi masalah dalam negerinya sendiri tanpa bantuan dan kerja sama negara lain. Tuntutan perkembangan abad 21 yang hampir tanpa batas-batas wilayah secara nyata karena pengaruh globalisasi dalam setiap

¹⁴ United Nations, "A More Secure World: Our Shared Responsibility": Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change";2004.

sektor kehidupan mengakibatkan perkembangan kelima bentuk ancaman sebagaimana disebutkan di atas akan semakin bertambah nyata dan berdampak sangat luar biasa terhadap kehidupan umat manusia. Dalam mengantisipasi masalah global dimaksud, Pemerintah Indonesia sudah seharusnya meningkatkan persiapan-persiapan dan perencanaan yang komprehensif dalam mencegah dan memberantas kelima bentuk ancaman tersebut. Dalam kaitan topik makalah ini, maka kejahatan transnasional (korupsi, pencucian uang, perdagangan manusia, penyelundupan migran, dan penyelundupan senjata api)¹⁵ dan terorisme merupakan musuh utama bangsa-bangsa di dunia dan seharusnya menjadi agenda pembaruan pembangunan dan penegakan hukum untuk 5 (lima) atau 10 (sepuluh) tahun yang akan datang.

Laporan penelitian ADB/OECD (2007)¹⁶ mengenai implementasi dan efektivitas bentuk kerja sama penegakan hukum sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa, prinsip-prinsip umum ekstradisi dan *mutual assistance in criminal matters* yang telah diakui dalam hukum internasional khusus tentang kedua bentuk perjanjian kerja sama penegakan hukum, di dalam praktik hubungan baik bilateral maupun multilateral banyak mengalami hambatan-hambatan tidak hanya bersifat teknis hukum melainkan juga bersifat teknis operasional. Selain hambatan tersebut, dalam praktik, tidak banyak permintaan ekstradisi atau bantuan timbal balik dalam masalah pidana termasuk negara yang telah memiliki perjanjian tersebut. Namun demikian, kepentingan ada tidak adanya perjanjian ekstradisi dan atau bantuan timbal balik dalam masalah pidana bukan ditentukan oleh fakta kurangnya permintaan untuk penyerahan pelaku kejahatan atau bantuan dalam penyidikan dan penuntutan, namun juga ditentukan oleh kepentingan politik dan meningkatkan efektivitas dan efisiensi penegakan hukum dalam negeri.

Dalam era globalisasi saat ini, pelarian aset hasil kejahatan dan para pelaku kejahatan sangat mungkin terjadi dengan bantuan alat

¹⁵ UN Transnational Organized Crime 2000.

¹⁶ ADB-OECD, *Mutual Legal Assistance, Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and Pacific: Frameworks and Practices in 27 Asian and Pacific Jurisdiction*; 2007.

telekomunikasi moderen dan sistem *online* internasional terutama di bidang perbankan. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka sistem pencegahan yang bersifat komprehensif dengan dukungan teknologi informasi moderen sangat menentukan keberhasilan sistem represif (penindakan) terhadap para pelaku kejahatan. Guna memperkuat sistem pencegahan komprehensif tersebut, diperlukan perkuatan undang-undang pemberantasan korupsi; undang-undang pencucian uang, dan undang-undang kelembagaan anti korupsi dan anti pencucian uang yang terorganisasi dan terkoordinasi dengan baik. Penetapan Kementerian Hukum dan HAM sebagai "*Central Authority*" merupakan kunci keberhasilan dalam pelaksanaan perjanjian ekstradisi dan bantuan timbal balik dalam masalah pidana. Guna tujuan tersebut, Kementerian Hukum dan HAM harus membentuk suatu *task-force* yang mewakili unsur kementerian yang relevan dan lembaga penegak hukum serta melibatkan seluruh pakar hukum pidana dan hukum perbankan yang kredibel serta memiliki integritas. Penguatan sisi integritas aparaturnya penegak hukum dan aparaturnya Kementerian Hukum dan HAM turut menentukan keberhasilan proses permintaan ekstradisi dan bantuan timbal balik dalam masalah pidana terutama untuk tujuan pengembalian aset hasil kejahatan. Penguatan ini sangat penting mengingat musuh utama negara dalam era globalisasi bukan perorangan atau "*white collar crime*" melainkan suatu organisasi internasional yang bergerak dalam dunia kejahatan dengan menggunakan legalitas korporasi dengan jaringan yang sangat luas, sebagai tempat persembunyian yang sangat aman dan terlindungi.
