

TINJAUAN TEORETIS LEMBAGA EKSTRADISI DAN KEPENTINGAN NASIONAL DALAM PERLINDUNGAN WARGA NEGARA*

Loebby Loqman**

ABSTRACT

In the globalization era where criminals can move from one place to another located in different countries more easily, extradition is an important element to bring those responsible people before the court. To make this mechanism functional, it is important for states to conclude bilateral or multilateral agreements between them. Otherwise, they need to have a strong political will to assist each other in surrendering criminals to state having jurisdiction. The purpose of this article is to discuss internationalization of criminal law and the purpose of extradition. It also analyzes the relative character of extradition treaty.

I. PENDAHULUAN

Pengaruh perkembangan teknologi serta globalisasi bukan saja membawa kepada kemajuan suatu bangsa, akan tetapi berdampak pula dalam dunia kejahatan. Perbedaan ketentuan perundang-undangan antara satu dan lain negara ternyata juga dimanfaatkan oleh beberapa manusia yang ingin menyelamatkan diri dari perbuatan yang dianggap sebagai suatu kejahatan.

Tidak semua negara mempunyai persepsi yang sama terhadap tercelanya suatu perbuatan. Amat jelas hal tersebut apabila diperhatikan perbuatan dalam bidang kesusilaan, di mana pengertian pelanggaran kesusilaan amat bergantung pada tempat dan waktu. Demikian pula terhadap penggunaan narkotika tidak sah. Ternyata dalam negara-negara tertentu, penggunaan demikian tidak dianggap hal yang melanggar hukum, sedang negara lain menentukan untuk juga memidana para pengguna narkotika tidak sah tersebut.

Di samping itu, juga terhadap ancaman pidana serta pelaksanaan pidana yang berbeda antara satu dengan lain negara, ikut mempengaruhi pilihan seseorang yang telah melakukan suatu kejahatan. Ancaman pidana mati terhadap suatu perbuatan oleh satu negara, mungkin tidak diancamkan oleh negara lain.

* Makalah ini sebelumnya pernah disajikan dalam *Seminar Perjanjian Ekstradisi dan Kepentingan Nasional dalam Perlindungan Warga Negara*, diselenggarakan oleh Laboratorium Hukum FH Universitas Tarumanagara, Jakarta, 16 Maret 1995.

** Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Lain daripada itu, perkembangan transportasi yang demikian cepatnya, menyebabkan cepatnya dinamisme manusia, termasuk mereka yang melakukan tindak pidana. Dengan fasilitas transportasi yang cepat, seseorang dapat dengan seketika menghindar dari tempat dilakukan kejahatan, sehingga dengan demikian mereka berharap akan terhindar dari kejaran para penyelidik/penyidik.

Untuk mengantisipasi hal-hal tersebut, tidak dapat tidak, haruslah ada suatu mekanisme untuk menanggulangnya secara terpadu bagi semua negara di dunia ini. Sudah banyak langkah yang telah dilakukan, baik secara internasional, seperti kerja sama Polisi Internasional, maupun kerja sama antarnegara, baik bersifat bilateral maupun multilateral. Salah satu mekanisme tersebut adalah melalui lembaga ekstradisi, yakni suatu proses penyerahan secara formal oleh satu negara kepada negara lain yang dianggap mempunyai wewenang memeriksa dan mengadili terhadap seorang tersangka atau terpidana.

II. INTERNASIONALISASI HUKUM PIDANA

Dalam era globalisasi dewasa ini, dampaknya tidak terkecuali juga tampak dalam bidang persamaan persepsi terhadap suatu perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat dunia. Barangkali secara terinci sulit untuk melakukan persamaan persepsi terhadap semua perbuatan manusia yang dianggap tercela, akan tetapi untuk hal-hal tertentu, suatu perbuatan secara global sudah dianggap tercela.

Dari sejak semula sudah dilakukan antisipasi oleh ketentuan hukum pidana masing-masing negara terhadap perbuatan yang dianggap secara global merupakan perbuatan tercela. Pembajakan di laut - yang sekarang diperluas dengan pembajakan di udara - sejak semula sudah dianggap sebagai kejahatan yang mempunyai sifat internasional. Demikian pula dengan pemalsuan uang. Itulah sebabnya, juga dalam ajaran hukum pidana di Indonesia, dikenal asas universal dalam memberlakukan hukum pidana Indonesia. Akhir-akhir ini, klasifikasi perbuatan yang secara universal dianggap tercela, sudah lebih banyak lagi. Kejahatan di bidang narkotika, misalnya, sudah dianggap sebagai kejahatan yang mempunyai sifat universal.

Dalam hal telah terjadi persamaan persepsi oleh semua negara di dunia ini, tidak akan terjadi permasalahan di mana seorang yang melakukan kejahatan itu akan diperiksa dan diadili. Akan tetapi terhadap perbuatan yang masih terdapat perbedaan persepsi, akan terjadi permasalahan di mana seyogianya seorang yang berbuat itu akan diperiksa dan diadili.

III. TUJUAN LEMBAGA EKSTRADISI

Pada hakikatnya, tujuan lembaga ekstradisi adalah untuk mencegah agar seseorang

yang telah melakukan perbuatan yang termasuk kejahatan tertentu jangan sampai terlepas dari suatu penindakan hukum, khususnya hukum pidana.

Seperti diutarakan di atas, permasalahan yang timbul adalah perbedaan pendapat antara satu dengan lain negara, apakah suatu perbuatan sudah dianggap sebagai suatu kejahatan. Oleh sebab itu dilakukan suatu perjanjian yang bersifat bilateral antarnegara untuk menentukan penyerahan pelaku kejahatan itu. Dengan demikian dalam perjanjian itu secara terinci akan disebutkan perbuatan atau kejahatan apa saja yang dapat dilakukan ekstradisi.

Jadi secara eksplisit telah ditentukan terhadap perbuatan apa saja seorang pelaku dapat dilakukan ekstradisi. Dasar pemikiran utama dari lembaga ekstradisi ini adalah jangan sampai seseorang yang telah melakukan suatu perbuatan yang dianggap tercela, akan berlindung di balik hukum suatu negara, sehingga terhindar dari suatu tindakan hukum.

Meskipun demikian, terdapat beberapa pengecualian terhadap perbuatan-perbuatan tertentu yang tidak mungkin dilakukan ekstradisi. Terhadap pelaku delik politik, secara universal tidak dapat dilakukan ekstradisi, walaupun pengertian delik politik itu sendiri masih perlu dipersoalkan. Tidak diserahkannya seorang pelaku delik politik adalah sehubungan dengan hak negara untuk memberi suaka politik kepada pelaku delik politik tersebut.

Kemungkinan terjadi, bahwa suatu negara menganggap suatu perbuatan sebagai tindak pidana biasa, akan tetapi negara lain menganggap sebagai perbuatan yang berhubungan dengan politik. Dalam beberapa perjanjian ekstradisi selalu diutarakan, bahwa penyerahan tidak akan dilakukan jika kejahatan yang dimintakan penyerahan itu dianggap oleh pihak yang diminta sebagai kejahatan politik. Alasan lain mengapa terhadap pelaku delik politik tidak dapat diekstradisi karena dari semula pelaku delik politik itu sudah tidak mengakui sistem hukum dari negara di mana ia melakukan perbuatan itu. Berbeda dengan mereka yang melakukan kejahatan biasa, di mana mereka secara sadar mengakui sistem hukum yang berlaku dalam suatu negara, tetapi sistem itu dilanggarnya.

Di samping itu terhadap perbuatan menghilangkan atau percobaan menghilangkan nyawa kepala negara atau anggota keluarganya, tidak akan dianggap sebagai kejahatan politik. Hal ini karena pembunuhan atau percobaan pembunuhan terhadap kepala negara atau keluarganya, dianggap sebagai suatu perbuatan, yang bukan saja tidak mengakui sistem hukum negara tersebut, akan tetapi lebih kepada kedaulatan yang dimiliki negara tersebut melalui diakuinya eksistensi seorang kepala negara dari negara yang bersangkutan. Meskipun terhadap pembunuhan kepala negara tersebut adalah kejahatan politik yang bersifat murni, kejahatan itu sangat dapat menggoyahkan masyarakat dan negara, sehingga untuk kepentingan ekstradisi dianggap tidak merupakan kejahatan politik. Hal ini merupakan *attentat-clause* yang juga dianut oleh Indonesia.

Selain itu, lembaga ekstradisi diadakan untuk menghindari benturan kepentingan antara dua negara. Dalam ketentuan hukum pidananya, hampir semua negara mempunyai asas teritorial, yakni asas yang menyatakan bahwa hukum pidana negara tersebut dapat diberlakukan terhadap siapapun yang melanggar hukum negara bersangkutan. Asas ini untuk menjaga kedaulatan negara tersebut. Setiap orang harus menjunjung tinggi hukum di mana orang tersebut berada. Dalam hal ini kebangsaan si pelaku dikesampingkan.

Di lain pihak, keberlakuan hukum pidana juga didasarkan atas asas nasionalitas pelakunya. Bagi asas ini, hukum suatu negara mengikuti warga negaranya. Ke manapun warga negara tersebut berada, dalam hal tertentu harus mengikuti hukum negaranya. Dasar pemikiran ini tidak lain adalah bahwa setiap warga negara hendaknya mengikuti norma hukum negaranya sendiri.

Dalam banyak kasus sering terjadi benturan antara dua asas tersebut. Di satu pihak, negara di mana *locus delicti* terjadi, menganggap bahwa dengan asas teritorial mempunyai wewenang untuk memeriksa serta mengadili pelakunya. Di lain pihak, negara di mana pelaku tersebut sebagai warga negaranya, merasa mempunyai wewenang untuk memeriksa serta mengadilinya dengan asas nasional aktif tersebut di atas. Lembaga ekstradisi bertujuan untuk menghindari terjadinya benturan asas tersebut, sehingga dengan kekuatan perjanjian yang ada antara dua negara, akan mempermudah penyelesaian perkara yang dimaksud.

IV. SIFAT NISBI PERJANJIAN EKSTRADISI

Ada beberapa asas yang digunakan dalam menentukan diserahkan atau tidak diteruskannya seseorang tersangka/terdakwa ke negara yang meminta. Salah satu asas ini adalah bahwa negara yang diminta menyerahkan, menolaknya. Demi kepentingan perlindungan warga negaranya, negara tersebut menganggap akan lebih baik untuk mengadili di negaranya sendiri. Walaupun demikian, ada kemungkinan bahwa orang tersebut akan lebih baik diadili di negara lain, yakni negara yang memintanya dengan mengingat pertimbangan demi kepentingan negara, hukum, dan keadilan. Banyak negara yang menganut asas, bahwa warga negara sendiri tidak diserahkan, misalnya Perancis, Jerman, Belanda, Malaysia, Filipina, dan Thailand.

Jadi meskipun terdapat perjanjian ekstradisi antara dua negara, sifatnya tidak mutlak. Ada suatu klausula, bahwa negara yang diminta untuk menyerahkan pelaku kejahatan dapat menolak permintaan ekstradisi. Dengan demikian setiap pihak mempunyai hak untuk menolak penyerahan warga negaranya. Dalam hal demikian, pihak yang meminta penyerahan akan tetapi menolak, mempunyai kewajiban untuk menyerahkan perkara tersebut kepada pihak yang dimintanya. Untuk maksud itu semua berkas termasuk alat

bukti perkara tersebut harus diserahkan oleh negara yang meminta penyerahan kepada negara yang diminta menyerahkan pelaku kejahatan itu. Hal tersebut di atas dikecualikan apabila pejabat yang berwenang untuk melakukan penuntutan tidak mempunyai yurisdiksi. Dengan demikian dapat diketahui sejauh mana perlindungan suatu negara terhadap warga negaranya, meskipun telah dilakukan perjanjian ekstradisi antara dua negara tersebut.

Selain itu, karena perjanjian ekstradisi dilandasi oleh hubungan baik dua negara yang melakukan perjanjian, maka negara-negara itu juga melihat kepentingan hukum masing-masing negara. Artinya, dari semula kedua negara sudah sepakat saling menjunjung kedaulatan hukum masing-masing negara.

Bagi negara yang belum melakukan perjanjian ekstradisi dengan Indonesia, kemungkinan dapat meminta ekstradisi melalui saluran diplomatik. Dalam hal demikian, menteri luar negeri perlu dimintai pertimbangannya karena masalah ekstradisi tanpa perjanjian ekstradisi terlebih dulu, didasarkan atas hubungan timbal balik antara negara-negara yang bersangkutan.

IV. PENUTUP

Lembaga ekstradisi merupakan mekanisme penyelesaian perkara yang menyangkut benturan kepentingan asas yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Akan tetapi lembaga ekstradisi tidak berlaku mutlak karena selalu disepakati oleh dua negara yang melakukan perjanjian ekstradisi bahwa masing-masing negara masih mempunyai hak untuk menolak menyerahkannya orang yang diminta.

Alasan untuk tidak menyerahkan seseorang yang dituduh/dipidana karena melakukan kejahatan kepada negara yang memintanya, merupakan perwujudan dari hak untuk mempertahankan kedaulatan hukum suatu negara. Di samping itu juga sebagai perwujudan untuk melakukan tindakan sendiri terhadap warga negaranya yang dianggap telah melakukan kejahatan, bahkan di luar wilayah negaranya, sehingga dengan kesepakatan antara kedua negara yang telah melakukan perjanjian ekstradisi, masing-masing pihak menghormati kedaulatan hukum mereka.

Oleh sebab itu, sebelum suatu negara membuat suatu perjanjian, biasanya mereka saling meneliti persepsi negara masing-masing terhadap suatu perbuatan yang dianggap sebagai kejahatan, termasuk ancaman pidana terhadap perbuatan tersebut. Permasalahan yang selalu menjadi diskusi adalah terhadap ancaman hukuman mati. Selalu akan menjadi permasalahan apabila dalam suatu negara masih memungkinkan dijatuhkannya pidana mati terhadap perbuatan tertentu, sedangkan negara lain sudah menghapus ancaman pidana mati dalam ketentuan hukum pidana mereka.

Meskipun lembaga ekstradisi merupakan perwujudan perlindungan terhadap warga negara bersangkutan, akan lebih bijaksana apabila negara yang melakukan perjanjian ekstradisi saling menghormati kedaulatan hukumnya, di samping sifat internasionalisasi hukum pidana. Lebih penting lagi adalah niat semua negara untuk memberantas kejahatan di dunia ini. Hal ini menjadi penting, mengingat pengaruh perkembangan teknologi sedemikian rupa, sehingga tidak sedikit orang yang mempergunakannya untuk hal-hal yang bersifat negatif.

Perlu pula menjadi perhatian semua orang di dunia ini, bahwa secara abstraksi saat ini batas-batas suatu negara semakin kabur, sehingga kepentingan suatu bangsa dalam suatu negara harus pula mendapatkan perhatian. Sifat acuh tak acuh terhadap kepentingan bangsa suatu negara lain, dewasa ini tidak mungkin lagi dibiarkan terus berlangsung dalam masyarakat dunia.

Sebagai penutup, kiranya dapat diutarakan di sini, bahwa keputusan tentang ekstradisi bukan merupakan keputusan badan yudikatif akan tetapi merupakan keputusan badan eksekutif. Oleh sebab itu di Indonesia, pada taraf terakhir keputusan tersebut terletak dalam tangan Presiden. Meskipun demikian, sebelum diputuskan diperlukan nasihat dari Menteri Kehakiman.