

PENEGAKAN HUKUM LINTAS JURISDIKSI TERHADAP PELAKU PENCUCIAN UANG DI ASEAN MELALUI *MUTUAL LEGAL ASSISTANCE*¹

Efendi Lod Simanjuntak

Efendi Lod Simanjuntak Law Office & Partners
Soho Pancoran, South Tower 28th Floor, Unit Splendor 2806
Jl. Letjen MT. Haryono Kav. 2-3, Pancoran, Jakarta Selatan, 12810
efendi@efendilaw.com & eldanalegal@gmail.com

Abstract

Cross-border money laundering has become an international problem that need international solution. Globalization have helped upsurge of the crime and assist the immediate escape of the perpetrator to foreign jurisdictions to avoid prosecutions. This reality could cause impunity and injustice. The law enforcement needs to be reconstructed through Mutual Legal Assistance as an alternative for extradition especially after the inception of ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters 2004. This doctrinal research as strengthened by empirical research show that implementation of MLAT 2004 is heavily influenced by political and economic so free-movement of judgement is expected to become a solution.

Keywords: Money Laundering; Extradition; MLA; ASEAN.

Abstrak

Pencucian uang lintas negara sudah menjadi masalah internasional yang memerlukan solusi internasional. Globalisasi telah menimbulkan berkembangnya kejahatan ini dan memudahkan para pelaku melarikan diri ke yurisdiksi asing untuk menghindari tuntutan hukum. Realitas ini dapat menimbulkan impunitas dan ketidakadilan. Oleh karena itu, saatnya penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan ini direkonstruksi melalui Mutual Legal Assistance sebagai alternatif terhadap ekstradisi menyusul berlakukannya ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance 2004 in Criminal Matters 2004. Penelitian ini bersifat doktrinal dan diperkuat dengan penelitian lapangan yang ternyata menunjukkan bahwa implementasi MLAT 2004 ini banyak dipengaruhi politik dan ekonomi, sehingga konsep "free-movement of judgement" diharapkan sebagai suatu solusi.

Kata Kunci: Money Laundering; Ekstradisi; MLA; ASEAN.

A. Pendahuluan

Era globalisasi yang ditandai dengan kemajuan teknologi informasi dan penerapan liberalisasi perdagangan (*free trade*) serta kebijakan bebas visa di berbagai negara telah menciptakan meluasnya arus barang dan jasa secara bebas antar negara (*free flow of goods and services*) dan melahirkan arus kebebasan manusia bergerak melintasi batas-batas negara untuk berbagai tujuan. Realitas ini membawa kemajuan bagi peradaban dunia sekaligus membawa eksese negatif bagi kehidupan umat manusia. Salah satu eksese negatif dari globalisasi adalah semakin meningkatnya kejahatan transnasional (*transnational crime*) khususnya pencucian uang

¹ Artikel hasil penelitian disertasi pada Program Studi Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

lintas negara (*cross-border money laundering*). Kemajuan teknologi informasi dan transportasi misalnya sering dimanfaatkan para pelaku kejahatan untuk melakukan aksinya di berbagai negara yang pada saat bersamaan pelaku kejahatan dapat dengan mudah menghilangkan jejak dengan melarikan diri ke yurisdiksi negara lain untuk menghindari tuntutan hukum di negara dimana kejahatan dilakukan. Kenyataan ini menimbulkan fenomena buron internasional di berbagai negara dan aparat penegak hukum sering menghadapi kesulitan untuk menangkap para pelaku karena batas-batas negara dan yurisdiksi antar negara sering tumpang tindih dan berbenturan.² Pada gilirannya lemahnya penegakan hukum terhadap para buronan tersebut dapat melahirkan terjadinya impunitas (*impunity*). Terjadinya impunitas tentu sangat bertentangan dengan keadilan dan nilai-nilai kemanusiaan karena pelaku kejahatan tidak mendapat ganjaran hukum atas kejahatan yang dilakukan.

Kejahatan transnasional termasuk pencucian uang tergolong kejahatan yang tidak mengenal batas-batas negara (*borderless crime*).³ Pelaku kejahatan dapat beroperasi secara lintas yurisdiksi di seluruh dunia dengan lokasi yang sulit dideteksi, sehingga sulit bagi penegak hukum untuk mengungkap identitas dan motif kejahatan.⁴ Modus kejahatan dewasa ini semakin berkembang seiring dengan kemajuan zaman. Kegiatan pencucian uang itu sendiri secara klasik dilakukan melalui tahap *placement*, *layering* dan *integration*.⁵ **Placement**, adalah tahap proses penempatan atau pentransferan dana hasil kejahatan ke dalam institusi keuangan (*financial institutions*) melalui cara-cara tertentu yang berlaku dalam sistem perbankan. **Layering**, yaitu proses pemisahan hasil kejahatan dari praktek-praktek kriminal melalui penggunaan jaringan transaksi keuangan yang rumit. **Integration**, yaitu proses penggunaan transaksi yang sah untuk menyembunyikan pendapatan yang berasal dari kegiatan tidak sah.

Modus operandi kejahatan transnasional khususnya pencucian uang semakin rumit dan semakin canggih seiring dengan kemajuan teknologi dibidang industri keuangan global. Tidak heran pencucian uang dewasa ini bahkan telah berevolusi setara dengan kejahatan komputer (*high tech crime*)⁶ dan sebagian kalangan bahkan sudah mengkategorikan kejahatan ini sebagai musuh umat manusia (*hostis humanis generis*).⁷

² Francis Fukuyama, *The Origin of Political Order* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011).

³ (The European Union's Law Enforcement Agency, 2007)

⁴ Michael A. Sussmann, "The Critical Challenges from International High-Tech and Computer-Related Crime at the Millennium," *Duke Journal of Comparative & International Law* 9, no. 45 (n.d.): 454.

⁵ Jerry W. Rowe, *OECD Standard on Money Laundering and Terrorist Financing, The Economic Cost of Terrorism : Indonesia's Responses* (Jakarta: CSIS-USAID, 2002).

⁶ The European Union's Law Enforcement Agency., *High Tech Crimes Within The EU, Old Crimes New Tools, New Crimes New Tools, Threat Assessment 2007*.

⁷ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Pidana Internasional* (Jakarta: Refika Aditama, 2006).

Upaya untuk mencegah dan memberantas pencucian uang lintas negara sering diperhadapkan pada ketiadaan tatanan hukum pidana yang bersifat global (*lacks of global criminal law*) khususnya menyangkut para buronan lintas negara.⁸ Realitas ini dapat mengakibatkan lepasnya para buronan dari penghukuman yang menyebabkan terjadinya impunitas (*impunity*) sebagaimana terjadi pada sejumlah buronan asal Indonesia yang berada di Singapura akibat ketiadaan instrumen ekstradisi antara kedua negara. Ketidadaan instrumen ekstradisi tersebut sering dimanfaatkan para buronan untuk menghindar dari jerat hukum.

Indonesia dan Singapura pernah menandatangani perjanjian ekstradisi yang dilakukan di Bali pada tanggal 27 April 2007. Penandatanganan dilakukan oleh Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nur Hassan Wirajuda dan Menteri Luar Negeri Singapura George Yeoh dan disaksikan Presiden SBY dan PM Singapura PM Lee Hsien Loong. Perjanjian ekstradisi yang ditandatangani itu satu paket dengan kerjasama pertahanan (*defense cooperation*). Hal inilah yang menyebabkan perjanjian ekstradisi itu tidak pernah diratifikasi oleh DPR RI sampai sekarang.

Instrumen ekstradisi secara klasik sudah lama digunakan sebagai instrumen hukum untuk menyerahkan buronan lintas negara dari Negara Diminta (*Requested State*) kepada Negara Peminta (*Requesting State*). Instrumen ekstradisi bahkan dianggap sebagai syarat mutlak bagi penyerahan buronan. Tanpa instrumen ekstradisi tidak mungkin buronan diserahkan kepada negara peminta. Akan tetapi jika dilihat dalam praktek tampak bahwa keberadaan instrumen ekstradisi (*existence of the extradition*) ternyata tidak menjamin diserahkannya buronan kepada negara peminta sebagaimana terlihat dari kasus Hendra Rahardja dan kasus Djoko S. Tjandra. Hendra Rahardja diduga melakukan tindak pidana pencucian uang di Australia dari hasil uang yang diduga berasal dari hasil tindak pidana korupsi di Indonesia pada saat dia menjabat sebagai pemegang saham sekaligus komisaris Bank Harapan Sentosa (BHS). Djoko S. Tjandra adalah buronan yang melarikan diri ke Papua Nugini (PNG) terkait kasus Bank Bali. Satu hari sebelum putusan, tanggal 10 Juni 2009, buronan Djoko S. Tjandra diduga melarikan diri ke Port Moresby, Papua Nugini. Kenyataannya meskipun antara Indonesia dan Australia sudah menandatangani perjanjian ekstradisi⁹ dan juga antara Indonesia dan Papua New Guini

⁸ Joao Godoy, "Computer and Internasional Criminal Law : High Tech Crime and Criminal," *Journal of New England Internasional and Comparative* 6 (n.d.).

⁹ Undang-undang Indonesia, *Undang-Undang No.8 Tahun 1994 Tentang Perjanjian Ekstradisi Antara Indonesia Dan Australia*, 1994.

(PNG),¹⁰ kedua buronan tersebut tidak dapat diekstradisi ke Indonesia. Itulah sebabnya mengapa instrumen ekstradisi dinilai semakin kurang efektif.¹¹

Bertitik tolak dari kekurangefektifan instrumen ekstradisi sebagai instrumen penegakan hukum terhadap para buronan lintas negara, maka perlu adanya instrumen alternatif terhadap ekstradisi yaitu melalui instrumen *Mutual Legal Assistance* (MLA) atau Bantuan Hukum Timbal Balik di bidang pidana. Hal ini seiring dengan keberadaan *ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance (MLAT 2004)* yang sudah diratifikasi oleh semua negara anggota ASEAN. Dengan MLAT 2004, maka para buron yang bersembunyi di yurisdiksi ASEAN seharusnya sudah dapat ditangkap untuk diadili. Akan tetapi pada kenyataannya meskipun MLAT 2004 sudah ditandatangani oleh semua negara anggota ASEAN, namun MLAT 2004 ini tidak pernah diterapkan atau diberlakukan meskipun instrumen ini mengatur kerjasama untuk melokalisir dan mengidentifikasi tersangka (*locating and indentifying suspects*) di yurisdiksi asing. Hal ini disebabkan oleh adanya pengaruh politik, ekonomi dan kepentingan lain yang menghambat penerapan MLAT 2004. Guna mengatasi kebuntuan penerapan MLAT 2004 ini, maka di masa datang perlu dikembangkan sebuah bentuk kerjasama antar badan peradilan (*judicial cooperation*) melalui konsep "*free-movement of judgment*" in criminal matters dimana putusan masing-masing negara anggota ASEAN dapat diakui dan dieksekusi di yurisdiksi ASEAN secara timbal balik (*reciprocal*). Melalui konsep ini diharapkan kelak penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan dimanapun berada dapat dilaksanakan, sehingga impunitas dapat dihindari demi terwujudnya nilai-nilai keadilan yang bersifat universal.

Dalam penelitian ini digunakan teori pemidanaan klasik yang mengutamakan penghukuman terhadap pelaku berupa hukuman badan (*corporal punishment*). Teori ini merupakan respon terhadap tujuan pemindaan yang bersifat modern dalam pencucian uang yang lebih menitikberatkan pada aspek *asset recovery* sesuai dengan prinsip "*follow the money*".^{12,13} Teori tujuan pemidanaan ini sendiri mempunyai sasaran yang plural yaitu menggabungkan pandangan *Utilitarian* dan pandangan *Retributivist* yakni tujuan pemidanaan yang menghendaki konsekuensi yang bermanfaat dan tujuan yang menghendaki tercapainya keadilan melalui tujuan *theological* dengan ukuran prinsip-prinsip keadilan.¹⁴

¹⁰ Undang-undang Indonesia, *Undang-Undang No.6 Tahun 2015 Tentang Perjanjian Ekstradisi Antara Indonesia Dengan Papua Nugini*, 2015.

¹¹ Romli Atmasasmita, *Hukum Tentang Ekstradisi* (Jakarta: Fikahani Aneska, 2011).

¹² Sebastian Pompe, *Iktisar Ketentuan Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang* (Jakarta: NLRP, 2011).

¹³ dkk Priyatno, *Rezim Anti Pencucian Uang Di Indonesia : Perjalanan 5 Tahun* (Jakarta: PPAK, 2007).

¹⁴ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat* (Bandung: Alumnus, 2002).

Dalam penelitian ini juga digunakan teori yurisdiksi universal (*universal jurisdiction*)¹⁵ karena persoalan kejahatan atau tindak pidana pencucian uang sebagai bagian dari kejahatan transnasional sudah tergolong sebagai musuh umat manusia (*hostis humani generis*), sehingga setiap negara khususnya di kawasan Asia Tenggara berkepentingan untuk melakukan penegakan hukum lintas yurisdiksi secara kolektif dan bersama-sama. Teori ini menjadi sandaran dalam rangka menuju kerjasama hukum atau integrasi hukum antar negara anggota ASEAN. Diharapkan dengan teori ini putusan pengadilan antar negara anggota ASEAN kelak dapat diakui dan dilaksanakan di yurisdiksi asing secara timbal balik, sehingga tidak terjadi impunitas terhadap pelaku dimanapun berada.

B. Metode Penelitian

Sejauh mana instrumen MLA dapat dijadikan sebagai alternatif terhadap instrumen ekstradisi khususnya untuk menegakkan hukum terhadap para buronan lintas negara ini, maka dalam makalah ini digunakan metodologi penelitian yang bersifat doktrinal dan kualitatif yang pada hakekatnya bertumpu norma yang berlaku dan pemaknaan terhadap realitas yang terjadi.¹⁶ Sebagai penelitian doktrinal, maka penelitian ini tetap bertumpu pada premis normatif yang tertuang dalam aturan yang terkandung dalam “*Mutual Legal Assistance on Criminal Matters Treaty 2004* (MLAT 2004) yang dihubungkan dengan kenyataan di lapangan untuk melihat sejauh mana aturan MLAT 2004 ini diimplementasikan. Sedangkan data lapangan didasarkan pada hasil penelitian di KBRI Singapura tanggal 23 September 2016.

Rujukan regulasi sebagaimana diatur dalam *United Nation Convention against Corruption* (2003)¹⁷; *United Nation Convention on Organized Crimes (UNTOC)* 2007¹⁸; Ketentuan UU No. 1 tahun 2006 tentang Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana, UU No.15 tahun 2008 tentang Pengesahan ASEAN *Treaty On Mutual Legal Assistance In Criminal Matters* (Perjanjian Tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana) dan UU No.8 tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang turut menjadi referensi dalam penelitian ini.

¹⁵ Human Rights Watch, “Belgium: Universal Jurisdiction Law Repealed,” *Human Rights Watch*, 2003.

¹⁶ Sotirios Sarantakos, *Social Research, 2nd Edition* (London: Macmillan Press, 1998).

¹⁷ Undang-undang Indonesia, *Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan UN Convention Against Corruption*, 2006.

¹⁸ Undang-undang Indonesia, *Undang-Undang No.5 Tahun 2009 Tentang Pengesahan UN Convention Against Transnational Organized Crime.*, 2009.

C. Hasil dan Pembahasan

Instrumen MLA ini merupakan instrumen kerjasama hukum antar negara di bidang penyelidikan (*investigation*), penuntutan (*prosecution*) dan proses peradilan (*court proceedings*). Umumnya instrumen ini digunakan dalam rangka bantuan hukum timbal balik dalam rangka pertukaran saksi, pemblokiran rekening, pembekuan aset dan proses pembuktian di pengadilan. Salah satu ruang lingkup kerjasama dalam kerangka MLAT 2004 ini adalah kerjasama mencakup melokalisir atau mengidentifikasi (*locating and indentifying suspects*) tersangka (pelaku) di yurisdiksi asing. Hal ini berarti bahwa instrumen MLA ini dapat juga diterapkan terhadap “orang” (*suspects*), sehingga dalam hal terjadi ketiadaan instrumen ekstradisi (*lack of extradition*) sebagaimana dalam hal hubungan Indonesia dan Singapura, maka instrumen MLA berfungsi sebagai alternatif. Dengan kata lain, bahwa dalam hal instrumen ekstradisi sudah tersedia, maka MLA dapat berfungsi sebagai pelengkap terhadap ekstradisi dan dalam hal instrumen ekstradisi tidak tersedia, maka instrumen MLA berfungsi sebagai alternatif. Hal ini dimungkinkan karena kedua instrumen tersebut saling berdampingan dan saling melengkapi (*co-existence and supplementary instruments*).

Keberadaan MLA sebagai instrumen alternatif dan saling melengkapi terhadap ekstradisi semakin relevan menyusul keberadaan ASEAN *Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matter 2004* (MLAT 2004) yang sudah ditandatangani oleh semua negara anggota ASEAN. Sebelumnya Indonesia sendiri sudah menandatangani perjanjian ekstradisi bilateral dengan Malaysia, Philipina dan Thailand, sehingga keberadaan MLAT 2004 sejatinya semakin memperkuat kerjasama hukum dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Dengan ditandatanganinya MLAT 2004, maka norma yang ada dalam MLAT 2004 menjadi norma yang berlaku dan mengikat semua negara penandatangan, sehingga para buronan Indonesia yang masih bersembunyi di Singapura seharusnya dapat diserahkan kepada Indonesia atau setidaknya kedua negara dapat saling bekerjasama dalam rangka indentifikasi dan lokalisir para tersangka di negara pulau tersebut. Diharapkan bahwa buronan Indonesia di Singapura tersebut dapat diadili dan agar tidak terjadi impunitas yang melukai rasa keadilan.¹⁹

Penerapan instrumen MLA ini penting tidak saja untuk menopang integrasi ekonomi dalam kerangka Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area /AFTA*), tetapi juga untuk mensinergikan hukum dan ekonomi bagi terwujudnya tatanan yang kepastian hukum dan berkeadilan di kawasan ASEAN. Hal ini penting karena semakin meluasnya kejahatan kejahatan

¹⁹ Kompas, “Daftar 45 Pelarian Indonesia Ke Luar Negeri,” *Kompas*, July 2011.

pencucian uang dewasa ini, maka setiap negara di kawasan sangat penting menggalang kerjasama di bidang penegakan hukum lintas negara.

Indonesia sendiri telah mengundang berbagai ketentuan guna pencegahan dan pembebarantasan tindak pidana pencucian uang di tanah air seperti Undang-undang No.15 tahun 2002 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No.25 tahun 2003 dan terakhir dengan UU No.8 tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Selain itu, Indonesia aktif dalam kegiatan *Financial Action Task Force/FATF*. Rekomendasi FATF²⁰ diterapkan Indonesia meskipun Indonesia belum anggota FATF. Misalnya rekomendasi FATF yang meminta agar hukum nasional dapat memenuhi standard internasional yang ditetapkan FATF turut dipenuhi Indonesia. Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa pencucian uang bersifat lintas batas (*cross border crimes*) dan merupakan bagian dari kejahatan transnasional, sehingga kerjasama antar negara baik secara bilateral, regional maupun multilateral mutlak dilakukan.

Ketentuan yang menjadi acuan Indonesia dalam rangka kerjasama penegakan hukum lintas yurisdiksi berkaitan dengan kejahatan transnasional di antaranya adalah:

- a. Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Perjanjian Ekstradisi yang menganut pendekatan yang bersifat “volunteer” sebagaimana terlihat dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa:
 - (1) *Ekstradisi dilakukan berdasarkan suatu perjanjian.*
 - (2) *Dalam hal belum ada perjanjian tersebut pada ayat (1), maka ekstradisi dapat dilakukan atas dasar hubungan baik, dan jika kepentingan Negara RI menghendakinya.*
- b. Undang-Undang No. 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana. Ketentuan ini umumnya digunakan dalam rangka pembuktian dan proses peradilan (*court proceedings*).
- c. Undang-Undang No. 15 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Treaty On Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* (Perjanjian tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana). Undang-undang ini merupakan ratifikasi terhadap MLAT 2004.

1. Relasi antara Ekstradisi dan MLA

Perdebatan mengenai efektivitas instrumen ekstradisi belakangan ini semakin berkembang dan bahkan ada yang sampai pada kesimpulan bahwa instrumen ekstradisi terbukti tidak efektif karena meskipun ekstradisi sudah ditandatangani, sering menemukan

²⁰ Johannes Bohnel, “Banking Confidentiality and State Controls of Currency Transaction and Related Criminal Activities-Germany,” in *Money Laundering and Bank Secrecy* (Leiden: Kluwer Law International, n.d.), 158.

kesulitan memulangkan buronan seperti tampak dari kasus Hendra Raharja dan Djoko Chandra seperti disebutkan di atas. Sebaliknya, bahwa tanpa perjanjian ekstradisi sang buronan malahan justru dapat diserahkan tanpa hambatan seperti tampak dalam kasus M. Nazarrudin yang berhasil diserahkan oleh otoritas Kolumbia kepada Indonesia meskipun kedua negara tidak memiliki perjanjian ekstradisi.

Sebagaimana diketahui bahwa ekstradisi adalah suatu pranata hukum bagi berbagai negara untuk bekerjasama dalam bidang pemberantasan kejahatan yang bersifat lintas batas negara (*cross border crimes*) khususnya untuk menyerahkan pelaku yang melarikan diri ke luar negeri (*fugitives*).²¹ Perjanjian ekstradisi dipandang sebagai suatu bentuk “persetujuan” dari suatu negara untuk mengizinkan kedaulatan negara lain dapat dimanifestasikan terhadap pelaku kejahatan di negara lain. Dengan kata lain, Negara tidak boleh melakukan tindakan-tindakan yang merupakan manifestasi dari kedaulatannya (*act of sovereignty*) di negara lain, kecuali dengan persetujuan dari negara bersangkutan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk perjanjian ekstradisi.²² Bertitik tolak dari pemahaman ini, maka keberadaan instrumen ekstradisi tampak sangat menentukan dan absolut. Tanpa keberadaan instrumen ekstradisi buronan seakan tidak mungkin diserahkan. Anggapan semacam ini hingga kini masih tetap kuat meskipun dalam praktek penyerahan buronan sering terjadi tanpa keberadaan instrumen ekstradisi.

Secara historis bahwa seorang pelaku kejahatan wajib diserahkan oleh negara dimana pelaku kejahatan itu berada atau bersembunyi kepada negara dimana kejahatan itu dilakukan. Prinsip ini sesuai ajaran yang pelopori oleh Hugo de Groot (Grotius) berdasarkan prinsip moral dalam hukum internasional dan ajaran hukum alam (*natural law*).²³ Prinsip ini dikenal dengan istilah “*aut punere aut dedere*” yang bersifat universal. Prinsip ini menghendaki bahwa setiap pelaku kejahatan harus diadili dan dihukum dimanapun berada.

Dalam praktek, sering para pelaku kejahatan yang melarikan diri ke yurisdiksi asing dipulangkan di luar mekanisme ekstradisi. Misalnya dengan cara pengusiran (*expulsion*) dan deportasi (*deportation*) atau melalui mekanisme kerjasama Interpol (*red notice*) termasuk melalui pendekatan non-formal seperti kerjasama antar penegak hukum. Semua mekanisme ini merupakan saluran yang digunakan banyak negara agar tidak seorangpun pelaku kejahatan bebas dari hukuman.

²¹ I Wayan Parthiana, *Ekstradisi Dalam Hukum Internasional Modern* (Bandung: Yrama Widya, 2009).

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Berkaitan dengan ketidakefektifan instrumen ekstradisi belakangan ini semakin menunjukkan realitasnya pada kasus tertentu sebagaimana disebutkan di atas memperlihatkan suatu kondisi yang anomali dan inkonsistensi dari instrumen ekstradisi itu sendiri. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari pandangan sebagian ahli hukum yang memandang bahwa instrumen ekstradisi merupakan instrumen politik dimana dapat tidaknya buronan diserahkan kepada negara peminta tergantung pada pertimbangan politik dari negara bersangkutan (*Requested State*). Kedua, berkaitan dengan hakekat dan karakteristik dari instrumen ekstradisi itu sendiri ada yang bersifat wajib (*mandatory*) dan ada yang bersifat opsional (*non-mandatory*). Artinya bahwa penyerahan buronan merupakan pilihan-pilihan yang tidak mengikat. Mengingat sifat ekstradisi yang demikian, maka sebagian ahli sampai pada kesimpulan bahwa proses ekstradisi akan semakin sulit dan semakin tidak efektif.²⁴ Bertitik tolak dari ketidakefektifan instrumen ekstradisi akhir-akhir ini, maka keberadaan MLA menjadi penting dan strategis untuk dijadikan sebagai alternatif terhadap ekstradisi seiring dengan keberadaan MLAT 2004 yang berlaku sebagai *rules* bagi seluruh negara anggota ASEAN.

Namun demikian, meskipun instrumen MLAT 2004 ini dapat diterapkan terhadap pelaku kejahatan dalam rangka mengidentifikasi dan melokalisasi buronan di yurisdiksi asing, namun ternyata instrumen ini belum diimplementasikan sebagaimana diharapkan. Hal ini menimbulkan kondisi yang anomali yang menunjukkan bahwa meskipun MLAT 2004 sudah ditandatangani seluruh negara anggota ASEAN termasuk Indonesia dan Singapura dan sudah berlaku sebagai aturan yang mengikat anggota, namun ternyata instrumen ini belum pernah digunakan dan diterapkan. Hal ini disebabkan adanya faktor politik dan juga kepentingan ekonomi nasional masing-masing anggota ASEAN serta sentimen kedaulatan pada masing-masing anggota yang berbeda-beda, sehingga MLAT 2004 tidak mudah diimplementasikan. Hal ini tampak dari proses tarik-menarik antara Indonesia dan Singapura bagi penyerahan buronan Hartawan Ali dimana pada tahun 2007 paspor buronan ini sudah dicabut oleh Pemerintah Indonesia, tetapi buronan ini malahan mendapat status *Permanent Residence* di Singapura. Buronan ini baru diserahkan kepada Indonesia setelah lebih 9 (sembilan) tahun kemudian, itupun karena adanya kejadian bom Sarinah tahun 2016 yang “memaksa” Singapura untuk menyerahkan buronan ini kepada Indonesia dengan harapan agar kejadian bom Sarinah tidak berimbas bagi negara pulau itu

²⁴ Atmasasmita, *Hukum Tentang Ekstradisi*.

dengan harapan pula agar aparat penegak hukum Indonesia dapat bekerjasama dengan aparat hukum Singapura untuk mencegah terorisme di negara tersebut.

Menurut hukum Singapura bahwa buronan asing yang bersembunyi di negara tersebut memiliki hak yang sama seperti warga Singapura yakni berhak atas perlindungan hukum dan berhak atas status *Permanent Residence*. Sepanjang buronan tersebut tidak melakukan tindak pidana di negara tersebut, maka keberadaan buronan tersebut tidak menjadi persoalan bagi Singapura. Permintaan agar buronan diserahkan kepada negara peminta hanya dapat disetujui Singapura sepanjang dapat dibuktikan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap bahwa yang bersangkutan sudah divonis yang dalam istilah Singapura disebut "*the rule of law*".

Melalui wawancara yang peneliti lakukan terhadap Pejabat KBRI Singapura pada tanggal 2 September 2016, kesulitan lain dalam mengimplementasikan MLAT 2004 adalah adanya perdebatan mengenai status hukum dari instrumen ini. Dari sisi Singapura MLAT 2004 ini dipandang sebagai suatu *treaty* yang tidak mengikat (*non-binding*). Bagi Indonesia sebaliknya, apalagi MLAT ini sudah diratifikasi melalui Undang-undang No. 15 Tahun 2008 tentang Pengesahan *ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance In Criminal Matters 2004*. Selain itu, sentimen kedaulatan juga masih kental di ASEAN dengan prinsip "*non-interference*" dalam urusan domestik negara lain. Di lain sisi, MLAT 2004 ternyata tidak cukup mengatur hal berkaitan dengan bidang *enforcement* khususnya menyangkut pelaksanaan putusan pengadilan terhadap para buronan lintas negara, sehingga putusan pengadilan Indonesia sulit dilaksanakan di yurisdiksi nasional negara anggota ASEAN.

2. Doktrin Penegakan Hukum Lintas Yurisdiksi Tanpa Ekstradisi

Dampak negatif yang demikian besar bagi perekonomian dunia dari kejahatan transnasional ini, maka melalui pendekatan yurisdiksi universal khususnya terhadap kejahatan pencucian uang lintas negara, yang menghendaki bahwa dimanapun pelaku berada harus ditangkap dan diadili, sangat diperlukan terlepas dari ada tidaknya instrumen ekstradisi.

Dalam praktek kebiasaan internasional, beberapa doktrin atau prinsip umum (*general principles*) dapat diterapkan sebagai terobosan terhadap ketiadaan instrumen ekstradisi yakni:

- a. Kepentingan bersama (*common interest*)

Prinsip ini didasarkan pada adanya kepentingan bersama antar bangsa berdasarkan realitas bahwa keberadaan pelaku kejahatan lintas negara sudah merupakan merupakan *common concern* dan bahkan sudah merupakan musuh bersama umat manusia (*hostis humanis generis*) yang oleh karenanya harus diberantas secara kolektif. Oleh karenanya ada tidaknya perjanjian ekstradisi, secara moral dan prinsip-prinsip hukum internasional, pelaku kejahatan dimanapun berada atau bersembunyi wajib diserahkan oleh negara dimana pelaku kejahatan itu berada kepada negara dimana kejahatan dilakukan. Hal ini sesuai dengan ajaran hukum alam (*natural law*) dan prinsip hukum internasional bahwa setiap pelaku kejahatan harus dihukum dimanapun berada (*aut punire aut didere*).

b. Prinsip Hubungan Baik (*good neighborhood*)

Hubungan baik antara dua negara bersahabat dapat menerobos ketiadaan perjanjian ekstradisi. Ketiadaan perjanjian ekstradisi tidak menjadi halangan untuk menyerahkan pelaku kejahatan ke negara dimana kejahatan itu dilakukan. Prinsip hubungan baik timbal balik lebih mengedepankan aspek *political will* dari pemerintah dua negara berkepentingan sekaligus merupakan *determinant factor* bagi penyerahkan buronan pelaku kejahatan.

c. Azas Pacta Sunt Servanda

Hubungan dan kerjasama antar negara biasanya diformalkan dapat berbentuk perjanjian, konvensi, satuta, persetujuan, protocol, kontrak atau piagam.²⁵ Perjanjian ekstradisi misalnya yang biasanya bersifat bilateral atau Mutual Legal Assistance (MLA) biasanya bersifat multilateral dan lebih luas daripada Perjanjian Ekstradisi adalah bentuk-bentuk dari sebuah perjanjian (*agreement*). Dalam perjanjian terkandung prinsip *pacta sunt servanda* (perjanjian harus dihormati dan ditaati) yang memuat hak dan kewajiban. Norma hukum yang terkandung dalam sebuah perjanjian internasional (*international treaty*) yang mengandung hak dan kewajiban tersebut memerlukan proses transformasi kedalam hukum nasional melalui tindakan legislatif (*legislative act*).²⁶ Melalui proses tersebut, maka timbul konsekuensi hukum bagi pelaksanaannya. Daya mengikat sebuah perjanjian internasional diperkokoh oleh tindakan ratifikasi oleh negara penandatangan (*contracting states*) berdasarkan hukum nasional masing-masing. Hakekat dari sebuah perjanjian adalah adanya hak dan

²⁵ Philip C. Jessup, *A Modern Law of Nations* (Bandung: Nuansa, 2012).

²⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1945).

kewajiban masing-masing pihak untuk mematuhi isi perjanjian. Oleh karena itu, penolakan terhadap penyerahan pelaku kejahatan yang melarikan diri ke negara dimana kejahatan itu dilakukan merupakan suatu bentuk pengingkaran terhadap prinsip *pacta sunt servanda*. Pengingkaran terhadap norma dalam hukum internasional bahkan dapat dipandang sebagai pengingkaran terhadap tatanan (*order*) dan yang merupakan sebuah *delict* dalam hukum internasional.²⁷ Dengan demikian, asas *pacta sunt servanda* yang terkandung dalam MLAT 2004 merupakan norma hukum dalam tatanan regional ASEAN yang harus dipatuhi dan ditaati oleh masing-masing anggota khususnya dalam rangka rangka melakukan penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan yang buron ke luar negeri.

d. Prinsip Saling Ketergantungan (*interdependent*)

Setiap negara memiliki kualitas untuk “saling tergantung” (*interdependent*).²⁸ Saling ketergantungan antar negara mengakomodasi lahirnya hak dan kewajiban secara timbal balik (*reciprocal*). Oleh karena itu, kewajiban bagi penyerahan buronan kepada negara peminta dapat dilakukan atas dasar saling ketergantungan secara timbal balik. Hal ini merupakan wujud dari penerimaan konsep ketergantungan dalam rangka memelihara tatanan hukum internasional.²⁹

Pada tataran yang lebih implementatif keberadaan instrumen MLA yang dapat berfungsi sebagai alternatif terhadap (ketiadaan) perjanjian ekstradisi sangat strategis dan sangat penting. Bukan saja karena selama ini ketiadaan ekstradisi sering dijadikan alasan untuk menolak penyerahan buronan kepada negara peminta, maka keberadaan MLA menjadi sangat krusial dan sangat penting. Karena secara hipotetis MLA dan ekstradisi merupakan instrumen yang saling berdampingan dan saling melengkapi (*co-existence and supplementary instruments*). Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa dalam hal instrumen ekstradisi tidak tersedia, maka MLA berfungsi sebagai alternatif dan dalam hal instrumen ekstradisi tersedia, maka MLA berfungsi melengkapi instrumen ekstradisi. Seperti tampak dalam praktek, bahwa buronan diserahkan berdasarkan perjanjian ekstradisi, namun dalam rangka menghadirkan saksi, penyitaan dan proses peradilan instrumen MLA sangat diperlukan. Itulah hakekat dari saling berdampingan dan saling melengkapi tersebut.

²⁷ Ibid.

²⁸ C.Jessup, *A Modern Law of Nations*.

²⁹ Ibid.

Keberadaan MLA sebagai instrumen yang saling berdampingan dan saling melengkapi (*co-existence and supplementary instruments*) terhadap ekstradisi pada hakekatnya sejalan dengan teori tujuan pemindaan klasik yang menekankan pentingnya hukum badan terhadap pelaku. Dengan MLA yang mencakup aspek “*identifying and locating suspects*”, maka kelak instrumen ini dapat digunakan sebagai instrumen untuk menegakkan hukum terhadap pelaku, sehingga alasan penolakan penyerahan buronan asal Indonesia oleh Singapura terhadap atas dasar ketiadaan instrumen ekstradisi tidak dapat dibenarkan terlebih dengan keberadaan MLAT 2004 di ASEAN.

Namun demikian meskipun MLA diposisikan sebagai instrumen yang berfungsi sebagai alternatif khususnya atas ketiadaan instrumen ekstradisi, ternyata ditemukan berbagai kesulitan dalam tataran implementasi. Sekali lagi adanya pengaruh politik dan ekonomi serta adanya sentimen kedaulatan di antara negara anggota ASEA yang masih sangat kental terutama adanya semacam doktrin “*non-interference*” dalam urusan negeri masing-masing anggota ASEAN menyebabkan MLAT 2004 menjadi aturan yang “mati” karena tidak pernah diterapkan. Padahal, MLAT 2004 ini seharusnya dapat digunakan sebagai instrumen untuk menangkap dan memulangkan para buronan lintas negara tersebut, atau setidaknya dapat digunakan sebagai instrumen untuk saling bekerjasama dalam rangka mengidentifikasi dan melokalisir orang di yurisdiksi asing.

Oleh karena itu, diperlukan suatu regim internasional yang dapat *dienforced* secara internasional,³⁰ seiring dengan *trend* internasional, yakni melalui konsep “*free movement of judgment*” di bidang pidana (*in criminal matters*). Konsep ini menghendaki putusan pengadilan pidana dari negara anggota ASEAN dapat diakui dan dilaksanakan di yurisdiksi asing secara timbal balik (*reciprocal basis*). Dengan konsep ini nantinya putusan pengadilan Indonesia terhadap buronan yang berada di luar negeri dapat dilaksanakan di yurisdiksi asing. Konsep ini bersesuaian dengan prinsip yurisdiksi universal (*universal jurisdiction*) dalam hukum internasional dimana setiap negara wajib menangkap buronan internasional dimanapun berada atas dasar adanya kepentingan bersama (*common concern*) umat manusia secara universal.³¹ Penerapan yurisdiksi universal dimaksudkan agar peristiwa hukum yang tidak tercakup oleh konsep yurisdiksi lain tidak lepas dari

³⁰ Tom Bingham, *The Rule of Law* (London: Penguin Books, 2011).

³¹ Parthiana, *Ekstradisi Dalam Hukum Internasional Modern*.

jangkauan hukum.³² Konsep ini tentu diperluas jangkauannya terhadap pelaku kejahatan transnasional termasuk pelaku pencucian uang lintas negara.

Namun demikian, penerapan konsep "*free-movement of judgement*" tersebut menghendaki *political will* dari pimpinan negara-negara anggota ASEAN. Karena bagaimanapun juga meskipun sesuai dengan prinsip hukum internasional bahwa pelaku kejahatan harus diadili dimanapun berada (*aut punire aut dedere*), namun kemauan politik untuk menerapkan konsep "*free movement of judgement*" ini bersifat imperatif sebagai bagian dari proses menuju "integrasi hukum" di ASEAN. Hal ini sesuai dengan teori yurisdiksi universal dimana kelak putusan antara negara ASEAN dapat diakui secara timbal balik di yurisdiksi masing-masing anggota ASEAN. Dengan demikian, impunitas terhadap pelaku dapat diatasi dan dihindari.

D. Simpulan dan Saran

Ekstradisi merupakan pranata atau instrumen hukum dalam hukum internasional untuk menjalin kerjasama di bidang penegakan hukum yang bersifat lintas yurisdiksi antar negara untuk menyerahkan buronan pelaku kejahatan yang melarikan diri kepada negara yang memiliki yurisdiksi kriminal terhadap pelaku. Namun keberadaan perjanjian ekstradisi seringkali tidak menjamin diteruskannya buronan kepada negara peminta, sehingga ekstradisi dipandang semakin tidak efektif. Oleh karena itu, Mutual Legal Assistance (MLA) dapat menjadi alternatif terhadap ekstradisi. Hal ini dimungkinkan karena antara MLA dan ekstradisi saling berdampingan dan saling melengkapi (*co-existence dan supplementary instruments*), sehingga tanpa perjanjian ekstradisi penegakan hukum lintas yurisdiksi terhadap buronan tetap dapat dilakukan. Hal ini dimungkinkan juga karena ruang lingkup MLAT 2004 juga mencakup aspek lokalisasi dan indentifikasi pelaku di yurisdiksi asing.

Seiring keberadaan MLAT 2004 yang sudah ditandatangani seluruh negara anggota ASEAN, maka aturan dan ketentuan dalam instrumen ini berlaku sebagai *rules* normatif yang mengikat, sehingga kerjasama hukum antara Indonesia dan Singapura menyangkut para buronan Indonesia yang bersembunyi di negara tersebut sepatutnya dapat dilakukan meskipun kedua negara tidak memiliki perjanjian ekstradisi. Pada kenyataannya MLAT 2004 ini belum diimplementasikan sebagaimana diharapkan karena pengaruh politik dan ekonomi yang masih dominan khususnya antara Indonesia dan Singapura. Akibatnya para buronan masih bebas tanpa hukuman dan menikmati impunitas yang sangat bertentangan dengan rasa keadilan. Oleh karena itu, penerapan

³² Ibid.

konsep “*free-movement of judgement*” dalam masalah pidana dapat menjadi solusi atau terobosan yang memungkinkan putusan pengadilan antar negara anggota ASEAN dapat diakui dan dilaksanakan secara *reciprocal* atau timbal balik. Dengan demikian, impunitas terhadap pelaku dapat dihindari.

Sebagai saran dalam penelitian ini, penegakan hukum lintas yurisdiksi terhadap para buronan di luar negeri dengan instrumen Mutual Legal Assistance (MLA) perlu diterapkan terlepas dari ada tidaknya instrumen ekstradisi. Adanya kendala dalam pelaksanaan MLAT 2004 yang berdimensi politis, ekonomi dan kendala lainnya harus dianggap sebagai realitas yang dapat diatasi melalui hubungan baik antar negara bertentangan khususnya di ASEAN.

Penerapan konsep “*free movement of judgement*” dalam masalah pidana merupakan terobosan yang dapat digunakan dalam rangka menuju “*legal integration*” di ASEAN. Konsep ini perlu dipromosikan agar kelak putusan pengadilan Indonesia dapat dilaksanakan di yurisdiksi asing secara timbal balik (*reciprocal basis*), sehingga impunitas terhadap pelaku pencucian uang lintas negara yang bersembunyi di luar negeri dapat dicegah dan dihindari.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Sussmann, Michael. “The Critical Challenges from International High-Tech and Computer-Related Crime at the Millennium.” *Duke Journal of Comparative & International Law* 9, no. 45 (n.d.): 454.
- Atmasasmita, Romli. *Hukum Tentang Ekstradisi*. Jakarta: Fikahani Aneska, 2011.
- . *Pengantar Hukum Pidana Internasional*. Jakarta: Refika Aditama, 2006.
- Bingham, Tom. *The Rule of Law*. London: Penguin Books, 2011.
- Bohnel, Johannes. “Banking Confidentiality and State Controls of Currency Transaction and Related Criminal Activities-Germany.” In *Money Laundering and Bank Secrecy*, 158. Leiden: Kluwer Law International, n.d.
- C.Jessup, Philip. *A Modern Law of Nations*. Bandung: Nuansa, 2012.
- Fukuyama, Francis. *The Origin of Political Order*. New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2011.
- Godoy, Joao. “Computer and International Criminal Law: High Tech Crime and Criminal.” *Journal of New England International and Comparative* 6 (n.d.).
- Human Rights Watch. “Belgium: Universal Jurisdiction Law Repealed.” *Human Rights Watch*, 2003.
- Indonesia, Undang-undang. *Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan UN Convention Against Corruption*, 2006.

- . *Undang-Undang No.5 Tahun 2009 Tentang Pengesahan UN Convention Against Transnational Organized Crime.*, 2009.
- . *Undang-Undang No.6 Tahun 2015 Tentang Perjanjian Ekstradisi Antara Indonesia Dengan Papua Nugini.*, 2015.
- . *Undang-Undang No.8 Tahun 1994 Tentang Perjanjian Ekstradisi Antara Indonesia Dan Australia*, 1994.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1945.
- Kompas. “Daftar 45 Pelarian Indonesia Ke Luar Negeri.” *Kompas*. July 2011.
- Muladi. *Lembaga Pidana Bersyarat*. Bandung: Alumni, 2002.
- Parthiana, I Wayan. *Ekstradisi Dalam Hukum Internasional Modern*. Bandung: Yrama Widya, 2009.
- Pompe, Sebastian. *Iktisar Ketentuan Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*. Jakarta: NLRP, 2011.
- Priyatno, dkk. *Rezim Anti Pencucian Uang Di Indonesia : Perjalanan 5 Tahun*. Jakarta: PPATK, 2007.
- Rowe, Jerry W. *OECD Standard on Money Laundering and Terrorist Financing, The Economic Cost of Terrorism : Indonesia’s Responses*. Jakarta: CSIS-USAID, 2002.
- Sarantakos, Sotirios. *Social Research, 2nd Edition*. London: Macmillan Press, 1998.
- The European Union’s Law Enforcement Agency. *High Tech Crimes Within The EU, Old Crimes New Tools, New Crimes New Tools, Threat Assessment 2007*, 2007.