

PENUNJUKAN OTORITAS PUSAT DALAM BANTUAN TIMBAL BALIK PIDANA DI INDONESIA

Marfuatul Latifah

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI,
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2,
Jl. Jend. Gatot Subroto Jakarta 10270,
E-mail: marfulatifa@gmail.com

Naskah diterima: 2 April 2016
Naskah direvisi: 25 Mei 2016
Naskah diterbitkan: 17 Juni 2016

Abstract

The amendment of Mutual Assistance in Criminal Matters Act hampered by the unresolved issues on the existence of a central authority. Ministry of Law and Human Rights wants to maintain its position as the central authority, while the attorney general considers that their institution is more appropriate to be designated as the central authority. This article examines the appointment of the central authorities in several countries in Asia Pacific and finds that each country is free to determine any part in their organization structure to be appointed as the central authority in mutual legal assistance for criminal offense according to the legal system in their respective countries, because UNCAC and UNTOC does not emphasize which party should be appointed to be the central authority in criminal mutual assistance. It proposes a solution to appoint the Ministry of Law and Human Rights as the central authority under the reason that the central authority is an administrative entity and the Ministry of Law and Human Rights will be able to perform such function for it is not an institution that is directly engaged with law enforcement.

Keywords: central authority, mutual legal assistance, transnational crime

Abstrak

Rencana revisi UU No. 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana terhambat oleh isu krusial yang belum dapat diselesaikan, yaitu keberadaan otoritas pusat. Kemenkumham ingin mempertahankan posisinya sebagai otoritas pusat, sedangkan Kejaksaan Agung merasa bahwa institusinya lebih cocok menjadi otoritas pusat. Tulisan mengkaji penunjukan otoritas pusat di beberapa negara Asia Pasifik dan menemukan bahwa setiap negara bebas menentukan pihak mana saja di dalam bagan organisasi negaranya yang akan ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana sesuai dengan sistem hukum yang berlaku di negaranya masing-masing, karena UNCAC dan UNTOC tidak menegaskan pihak mana yang harus ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana. Sebaiknya penunjukan otoritas pusat tetap pada Kemenkumham karena otoritas pusat merupakan entitas yang bersifat administratif dan Kemenkumham dapat tetap menjalankan fungsi tersebut karena bukan merupakan institusi yang bersinggungan langsung dengan penegakan hukum.

Kata kunci: otoritas pusat, bantuan timbal balik, kejahatan transnasional

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Saat ini telah terjadi pergeseran sifat kejahatan, yang semula bersifat konvensional menjadi kejahatan yang bersifat transnasional.¹

¹ Kejahatan transnasional yaitu kejahatan yang memenuhi unsur-unsur (a) tindakan yang berdampak terhadap lebih dari

Pergeseran sifat kejahatan sebagai akibat dari globalisasi ekonomi, meningkatnya jumlah

satu negara; (b) tindakan yang melibatkan warga negara dari lebih satu negara; dan (c) menggunakan sarana dan metoda yang melampaui batas teritorial. Dikutip dari Romli Atmasasmita dalam bukunya *Tindak Pidana Narkotika Transnasional dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 36.

dan heterogenitas dari kaum imigran, serta berkembangnya teknologi komunikasi.² Kondisi tersebut menciptakan tantangan baru dalam penegakan hukum tidak hanya di negara tempat kejadian perkara berlangsung, tetapi juga bagi penegakan hukum di dunia Internasional. Dalam praktik kejahatan internasional metode dan sarana yang digunakan biasanya melampaui batas teritorial suatu negara,³ sehingga dalam penegakan hukum terhadap kejahatan transnasional tidak hanya melibatkan satu negara saja.

Tantangan terbesar bagi aparat penegak hukum terhadap kejahatan yang bersifat transnasional adalah kedaulatan, sebuah asas fundamental yang menjadi dasar dalam hubungan antar-negara.⁴ Pelaku kejahatan seringkali berlindung dibalik asas kedaulatan untuk bersembunyi dari penegakan hukum dengan cara melarikan diri dan menyembunyikan barang bukti kejahatan ke negara lain. Dengan keberadaan pelaku dan barang bukti yang tidak dalam batas wilayah negara tempat kejadian perkara terjadi, tentu saja penegakan hukum dengan menggunakan metode biasa akan sulit dilakukan, sebab terbentur dengan asas kedaulatan negara. Selain itu penegakan hukum terhadap kejahatan jenis ini, juga akan menemui kendala teknis seperti perbedaan sistem hukum, benturan birokrasi antar-negara, dan sulitnya pelaksanaan kerja sama di antara negara-negara yang terkait dengan kejahatan tersebut.

Untuk mengatasi masalah kedaulatan negara dan kendala teknis lainnya dalam penegakan hukum terhadap kejahatan dibutuhkan mekanisme yang dapat menjembatani negara-negara untuk mengatasi perbedaan dalam

sistem hukum, benturan birokrasi antar-negara, dan saling membantu satu sama lain dalam hal penegakan hukum. Mekanisme yang dimaksud tentu saja membutuhkan kerja sama internasional karena dengan melibatkan lebih dari satu negara maka kerja sama memegang peranan penting. Salah satu jenis kerja sama internasional⁵ yang dapat digunakan dalam penegakan hukum adalah bantuan timbal balik pidana. Bantuan timbal balik pidana adalah suatu perjanjian antara dua negara asing untuk tujuan informasi dan bertukar informasi dalam upaya menegakkan hukum pidana. Perjanjian tersebut dapat digunakan untuk oleh para negara yang terikat dalam perjanjian untuk saling memberi bantuan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di depan sidang pengadilan, dan lain-lain.

Kerja sama internasional melalui mekanisme bantuan timbal balik dalam masalah pidana menunjukkan perkembangan yang semakin meningkat sejalan dengan meningkatnya upaya masyarakat internasional dalam pencegahan dan pemberantasan kejahatan lintas negara. Kerja sama tersebut memerlukan landasan hukum yang lebih kokoh serta selaras dengan kebutuhan hukum masyarakat.⁶ Untuk memberikan dasar hukum yang kuat mengenai kerja sama antara Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain dalam bentuk bantuan timbal balik dalam masalah pidana diperlukan perangkat hukum yang dapat dijadikan pedoman bagi Pemerintah Republik Indonesia. Pada tahun 2006, Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (UU Bantuan Timbal

² James O. Finckenauer, *Meeting the Challenge of Transnational Crime*, Washington: National Institute of Justice Journal, July 2000, hal. 3.

³ Mohammad Irvan Olii, *Sempitnya Dunia, Luasnya Kejahatan? Sebuah Telaah Ringkas Tentang Transnational Crime*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 4 No. 1 September 2005: hal. 14–27.

⁴ Kimberly Prost, "Breaking Down the Barriers: International Cooperation in Combating Transnational Crime," http://www.oas.org/juridico/mla/en/can/en_can_prost.en.html, diakses tanggal 18 Januari 2016.

⁵ Setidaknya terdapat 5 jenis kerja sama internasional yang dapat digunakan dalam proses penegakan hukum pidana, yaitu ekstradisi, bantuan timbal balik, transfer tahanan, transfer proses peradilan, serta kerja sama dalam penekalan dan penyitaan hasil kejahatan. Selain jenis kerja sama yang telah disebutkan, juga terdapat mekanisme lain dalam permintaan bantuan terkait masalah pidana seperti mekanisme diplomasi antar negara.

⁶ Konsideran Menimbang RUU tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana.

Balik) sebagai landasan bagi Pemerintah Republik Indonesia dalam meminta kepada dan/atau menerima permintaan bantuan dari negara asing.

Sepuluh tahun setelah UU Bantuan Timbal Balik berlaku sebagai landasan hukum praktik timbal balik pidana di Indonesia, terdapat keinginan untuk melakukan perubahan terhadap UU ini yang dapat dilihat pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2015-2019. Dalam Prolegnas tersebut keinginan untuk merubah UU Bantuan Timbal Balik karena perlu penyesuaian beberapa ketentuan yang ada dalam UU Bantuan Timbal Balik pidana yang berlaku saat ini sehingga penanganan bantuan timbal balik pidana menjadi lebih efektif dan efisien.

Sesuai dengan keterangan yang ada dalam Prolegnas tahun 2014-2019, RUU tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam masalah Pidana (RUU Perubahan Bantuan Timbal Balik) berada pada urutan ke-50. Prolegnas juga menyatakan bahwa pengusul dari RUU ini adalah Pemerintah, sehingga yang bertanggung jawab atas penyusunan RUU ini adalah Pemerintah.⁷ Berdasarkan hal tersebut pemerintah, dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) telah melakukan penyusunan RUU Perubahan Bantuan Timbal Balik bersama dengan Badan Narkotika Nasional, Kejaksaan Agung, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan.⁸

RUU yang diprakarsai oleh Kemenkumham tersebut, saat ini sedang dalam tahapan harmonisasi. Awalnya penyusunan RUU ini ditargetkan selesai pada tahun 2015 untuk

dimasukkan pada Prolegnas Prioritas RUU Tahun 2016. Namun keseluruhan proses penyusunan RUU tentang Perubahan Bantuan Timbal Balik belum dapat dilanjutkan sebab masih terdapat isu krusial yang belum dapat diselesaikan, yaitu keberadaan otoritas pusat (*central authority*).⁹ UU Bantuan Timbal Balik mengatur tentang kedudukan otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana dipegang oleh Kemenkumham, yang dilaksanakan langsung oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. Namun, dalam penyusunan RUU Perubahan Bantuan Timbal Balik, Kejaksaan RI menghendaki agar kedudukan Otoritas Pusat dipindahkan pada Kejaksaan RI agar kinerja pemberian dan permintaan bantuan timbal balik pidana lebih efektif. Sebaliknya Kemenkumham tetap menginginkan kedudukan otoritas pusat berada dalam wilayah kewenangannya. Karena tidak dapat diselesaikan di antara penyusun RUU tentang Perubahan Bantuan Timbal balik, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan meminta menteri untuk menyelesaikan isu krusial tersebut dalam rapat bilateral antara Menteri Hukum dan HAM dengan Jaksa Agung.¹⁰

Ketua Tim Terpadu Pemburu Terdakwa, Terpidana, dan Aset Koruptor (Adhi Nirwanto) menyatakan bahwa dalam praktik, usaha penegakan hukum yang melibatkan lebih dari satu negara sangat sulit, sebab terkait kendala perbedaan sistem hukum, bahasa, dan banyak hal lainnya. Oleh sebab itu, keberadaan otoritas pusat yang dipegang oleh Kemenkumham harus dikaji kembali. Untuk meningkatkan efektifitas bantuan timbal balik pidana, sebaiknya otoritas

⁷ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

⁸ Kementerian Hukum dan HAM, "Daftar Rancangan Undang-Undang," http://peraturan.go.id/rancangan.html?jenis_peraturan=UU&per_page=3, diakses tanggal 17 Maret 2016.

⁹ Kementerian Hukum dan HAM, "Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana," <http://peraturan.go.id/ruu-tentang-perubahan-atas-undang-undang-nomor-1-tahun-2006-tentang-bantuan-timbal-balik-dalam-masalah-pidana-1.html>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

¹⁰ Laporan Perkembangan Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana dari Dirjen Peraturan-undangan pada Menteri Hukum dan HAM, Juni 2015.

pusat berada di Kejaksaan.¹¹ Pendapat senada juga dilontarkan oleh Hikmahanto Juwana. Ia menyatakan perlu kajian ulang terhadap keberadaan otoritas pusat di Kemenkumham, sebab selama ini upaya perburuan koruptor yang dilakukan oleh Tim Terpadu Pemburu Terdakwa, Terpidana dan Aset Koruptor belum maksimal karena Kejaksaan selaku Koordinator dalam tim terpadu tersebut, mengalami kendala birokrasi yang berbelit-belit ketika otoritas pusat dipegang oleh Kemenkumham.¹²

Keinginan Kemenkumham untuk tetap mempertahankan kewenangan sebagai otoritas pusat diutarakan dengan alasan untuk menghindari pertentangan kepentingan antara tiap institusi penegak hukum yang dapat menggunakan mekanisme bantuan timbal balik pidana. Selain itu, kewenangan otoritas pusat yang dipegang oleh Kemenkumham guna membedakan istilah otoritas pusat dengan otoritas berwenang (*competent authority*).¹³

Selain Kejaksaan dan Kemenkumham yang sama-sama menginginkan untuk memegang kewenangan sebagai otoritas pusat, terdapat usulan lain dari Jamil Mubarak, Koordinator Masyarakat Transparansi Indonesia. Jamil menyatakan bahwa peran Kemenkumham sebagai Otoritas Pusat terkait pengembalian aset negara hasil tindak pidana yang disimpan di luar negeri perlu diubah. Hal tersebut berdasarkan catatan MTI, setidaknya otoritas pusat yang ada di Kemenkumham saat ini pernah menerima permintaan 80 kasus yang berkaitan perburuan aset dan koruptor, dan dari permintaan tersebut hanya tiga yang telah

selesai. Sebanyak 17 kasus tidak ditindaklanjuti dan 60 kasus sedang dalam proses.¹⁴

Penunjukan otoritas pusat sebagai penanggung jawab dalam pelaksanaan mekanisme bantuan timbal balik pidana antar Negara Peminta dengan Negara Diminta juga telah diatur dalam *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) khususnya dalam penanganan tindak pidana korupsi. Tujuan dari ketentuan ini adalah untuk mempercepat proses permintaan bantuan pada negara lain atau proses penerimaan permintaan bantuan dari negara lain.¹⁵

Perbedaan pendapat mengenai pihak mana yang sebaiknya memegang kewenangan otoritas pusat tersebut, sangat menarik untuk dikaji, sebab UNCAC tidak menyebutkan secara tegas pihak mana yang harus ditunjuk sebagai otoritas pusat. Kewajiban yang diatur dapat Pasal 46 ayat (13) UNCAC tersebut hanya ditujukan bagi negara untuk menunjuk salah satu pihak yang dianggap kompeten untuk menerima dan mengirimkan permohonan bantuan dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana.

B. Permasalahan

Dalam tulisan ini akan dilakukan kajian atas penunjukan otoritas pusat di beberapa negara lain, mengingat UNCAC dalam konvensi internasional yang mewajibkan setiap negara pihak untuk menunjuk instansi sebagai otoritas pusat tanpa menunjukkan pihak mana yang sebaiknya berperan sebagai otoritas pusat.

¹¹ Gresnews, "Kejaksaan Tuding Otoritas Pusat hambat Pengejaran Buron di Luar Negeri", <http://www.gresnews.com/berita/hukum/202303-kejaksaan-tuding-central-authority-hambat-pengejaran-buron-di-luarnegeri/0/>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

¹² Gresnews, "Agar Lebih Efektif Otoritas Pusat Diusulkan di Bawah Kejakgung", <http://www.gresnews.com/berita/hukum/1061-agar-lebih-efektif-central-authority-diusulkan-di-bawah-kejakgung/0/>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

¹³ Kementerian Hukum dan HAM, "Laporan Penelitian tentang Otoritas Pusat dan Mekanisme Koordinasi dalam Pelaksanaan Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana", Jakarta, 2012, hal. 39.

¹⁴ Kompas, "Kejar Aset Kejahatan, "Central Authority" Diminta Diubah," <http://nasional.kompas.com/read/2013/09/05/0740365/Kejar.Aset.Kejahatan.Central.Authority.Diminta.Diubah>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

¹⁵ Kimberly Prost, *International cooperation under the International cooperation under the United Nations Convention against Corruption in Denying Safe Haven to the Corrupt and the Proceeds of Corruption*, Manila: Asian Development Bank, 2006, hal. 3.

Mohammad Irvan Olii, *Sempitnya Dunia, Luasnya Kejahatan? Sebuah Telaah Ringkas Tentang Transnational Crime*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 4 No. 1 September 2005, <http://journal.ui.ac.id/index.php/jki/article/viewFile/1238/1143>, diakses tanggal 18 Januari 2016, hal. 14 – 27.

Kimberly Prost, *Breaking Down the Barriers...*, *op.cit.* hal.10.

Oleh sebab itu, permasalahan dalam tulisan ini adalah:

1. pihak manakah yang ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat oleh beberapa negara di Kawasan Asia Pasifik?
2. pihak mana yang paling sesuai untuk ditunjuk sebagai otoritas pusat di Indonesia dalam UU Bantuan Timbal Balik Pidana?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penulisan ini bertujuan untuk:

1. melakukan kajian atas penunjukan otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana pada beberapa negara di Kawasan Asia Pasifik; dan
2. melakukan kajian atas pihak yang paling sesuai untuk ditunjuk sebagai otoritas pusat dalam UU Bantuan Timbal Balik Pidana di Indonesia.

Tulisan ini secara akademis diharapkan dapat memberikan kegunaan berupa sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya terkait dengan penunjukan otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana pada beberapa negara di kawasan Asia Pasifik. Secara praktis, tulisan ini diharapkan dapat memberikan masukan pikiran bagi pemerintah Indonesia dalam menentukan pihak yang paling sesuai untuk ditunjuk sebagai otoritas dalam UU Bantuan Timbal Balik Pidana di Indonesia.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Tindakan Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman,¹⁶ tindakan hukum adalah perilaku apapun yang dilakukan oleh siapapun yang memiliki otoritas yang bertindak dalam sistem hukum. Kebanyakan tindakan hukum ditujukan pada audiens dan menghendaki atau menuntut perilaku seseorang. Lebih lanjut Friedman membagi tindakan hukum menjadi dua, yaitu tindakan hukum dalam bentuk perilaku dan tindakan hukum dalam bentuk perkataan (verbal). Tindakan hukum dalam bentuk perilaku pada

¹⁶ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015, hal. 33.

umumnya tertuju pada mereka yang tidak mau mendengarkan perkataan. Sedangkan tindakan hukum verbal dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:¹⁷

1. Keputusan
Keputusan adalah statemen otoritatif berkenaan dengan hukum dari satu atau beberapa orang dalam interaksi hukum. Suatu keputusan biasanya dihasilkan sebagai respon atas klaim tertentu. Keputusan dapat mempengaruhi hak dan kewajiban orang yang mengajukan klaim, pihak lain, dan barangkali semua orang yang menghadapi situasi serupa.
2. Perintah
Perintah adalah suruhan spesifik yang ditujukan pada seseorang atau kelompok tertentu. Suruhan spesifik yang disampaikan dalam perintah dapat berpijak pada *statement* norma yang lebih umum berupa peraturan.
3. Peraturan
Peraturan adalah proposisi hukum yang dibahasakan dalam ungkapan-ungkapan umum. Secara analitis peraturan dibagi menjadi dua bagian, yaitu bagian pertama mengenai fakta-fakta dan bagian kedua mengenai statemen mengenai konsekuensi hukum yang akan timbul dari fakta tersebut. Peraturan memiliki dua objek, yaitu substansi dan yurisdiksi. Substansi dari peraturan dalam artian setiap peraturan mengandung petunjuk bagi seseorang yang menyatakan bahwa dirinya bisa, harus atau tidak boleh melakukan tindakan yang mungkin akan dikerjakan atau tidak dikerjakan. Sedangkan yurisdiksi dari peraturan ditujukan pada unsur tertentu dari kalangan petugas. Pesannya bisa berupa larangan, otorisasi, atau insentif. Bagian yurisdiksional dalam sebuah peraturan tertuju pada aktor di dalam sistem hukum, secara khusus bagi mereka yang mengurus hukum pidana.

Dalam tulisan ini akan digunakan pengertian tentang peraturan yang dimaksud oleh Friedman untuk menganalisis terkait

¹⁷ *Ibid*, hal. 33-37.

dengan pihak yang paling tepat untuk mendapatkan penugasan sebagai otoritas pusat dalam bantuan timbal balik di Indonesia.

B. Bantuan Timbal Balik Pidana

Dalam kerja sama internasional, terdapat dua kerangka hukum, yaitu kerja sama berdasarkan perjanjian dan kerja sama yang dilakukan tanpa konvensi sebagai landasannya. Kerja sama berdasarkan perjanjian dapat dibagi menjadi konvensi multilateral seperti UNCAC dan *ASEAN Mutual Legal Assistance Treaty* (AMLAT) sedangkan kerja sama yang dilakukan tanpa konvensi menggunakan ketentuan bantuan timbal balik pidana yang berlaku di masing-masing negaranya serta *letter of rogatory*.¹⁸

Bantuan timbal balik pidana adalah proses formal untuk mendapatkan dan memberikan bantuan dalam mengumpulkan bukti untuk digunakan dalam kasus-kasus pidana. Dalam beberapa kasus, bantuan timbal balik pidana juga dapat digunakan untuk melakukan perampasan aset hasil korupsi. Bantuan timbal balik pidana merupakan sarana yang sangat diperlukan dalam kerja sama internasional di bidang penegakan hukum pidana.¹⁹

Bantuan timbal balik pidana suatu perjanjian yang bertumpu pada permintaan bantuan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di depan sidang pengadilan, dan lain-lain, dari “Negara Diminta” pada “Negara Peminta”.²⁰ Selain itu, bantuan timbal balik pidana dapat juga diartikan sebagai upaya suatu negara untuk memperoleh barang bukti atau menarik kembali barang hasil kejahatan yang berada di luar

yurisdiksinya. Bantuan timbal balik pidana pada dasarnya merupakan suatu mekanisme formal yang suatu negara dapat meminta negara lain untuk memberikan bantuan guna penyidikan, penuntutan, dan pengadilan suatu perkara.

Indonesia mengatur mengenai bantuan timbal balik pidana melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana, yang berlaku sejak 3 Maret 2006. Dalam UU Bantuan Timbal Balik, bantuan yang dapat diminta ataupun diberikan dapat berupa bantuan untuk mengidentifikasi dan mencari orang; mendapatkan pernyataan atau bentuk lainnya; menunjukkan dokumen atau bentuk lainnya; mengupayakan kehadiran orang untuk memberikan keterangan atau membantu penyidikan; menyampaikan surat; melaksanakan permintaan pengeledahan dan penyitaan; perampasan hasil tindak pidana; memperoleh kembali sanksi denda berupa uang sehubungan dengan tindak pidana; melarang transaksi kekayaan, membekukan aset yang dapat dilepaskan atau disita, atau yang mungkin diperlukan untuk memenuhi sanksi denda yang dikenakan, sehubungan dengan tindak pidana; mencari kekayaan yang dapat dilepaskan, atau yang mungkin diperlukan untuk memenuhi sanksi denda yang dikenakan, sehubungan dengan tindak pidana.²¹ Dalam UU Bantuan Timbal Balik, dinyatakan bahwa pihak yang bertanggung jawab menerima dan mengirimkan permintaan bantuan timbal balik adalah kementerian yang bertanggung jawab di bidang hukum, atau dalam hal ini adalah Kemenkumham.²²

Pengiriman permohonan untuk melakukan kerjasama dan permohonan untuk pengumpulan bukti, akan mempengaruhi efisiensi penegakan hukum pidana yang melibatkan lebih dari satu negara. Secara umum, pelaksanaan kerja sama dalam bantuan timbal balik pidana dapat dilaksanakan melalui tiga cara, yaitu jalur diplomatik, melalui otoritas pusat dan melalui

¹⁸ Giri Supraddiono, *Developing International Cooperation: A Need for Expediting Mutual Legal Assistance*, Jurnal *Opinio Juris*, Vol. 11 No. 01, Mei-Agustus 2012, hal. 65.

¹⁹ OECD, “Asian Development Bank Organisation for Economic Co-operation and Development, Mutual Legal Assistance, *Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and The Pacific*, 2007,” <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37900503.pdf>, diakses 18 Januari 2016, hal. 25.

²⁰ Siswanto Sunarso, *Ekstradisi dan Bantuan Timbal balik dalam Masalah Pidana: Instrumen Penegakan Hukum Pidana Internasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009, hal. 133.

²¹ Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana.

²² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana.

kerja sama antar-lembaga penegakan hukum secara langsung.²³

a. Pengajuan permohonan melalui jalur diplomatik

Pengajuan permohonan melalui jalur ini, harus diajukan oleh aparat penegak hukum dari “Negara Peminta” pada otoritas diplomatik negara mereka. Permintaan ini kemudian akan diteruskan pada pihak diplomatik yang berwenang dari “Negara Diminta” yang kemudian akan meneruskan permintaan tersebut pada aparat penegak hukum “Negara Diminta” atau Kejaksaan untuk memenuhi permintaan tersebut. Kelemahan dari pengajuan permohonan melalui jalur ini adalah pelaksanaannya yang lambat sebab banyak tahapan yang harus dilalui sehingga waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan bantuan timbal balik pidana akan lebih banyak.

b. Pengajuan permohonan melalui otoritas pusat

Pengajuan permohonan bantuan timbal balik pidana melalui jalur ini diajukan pada otoritas pusat yang ditunjuk untuk mewakili negara untuk mengajukan dan menerima dan menangani permohonan bantuan timbal balik pidana secara langsung. Otoritas pusat kemudian akan meneruskan permohonan pada institusi teknis yang kewenangannya paling sesuai dengan permohonan yang diajukan. Melalui otoritas pusat, negara dapat memantau permintaan dan memastikan bahwa permintaan tersebut telah dilaksanakan. Pada umumnya negara menunjuk *ministry of justice* atau kejaksaan agung untuk menjadi otoritas pusat.

Pengajuan dan penerimaan permintaan bantuan timbal balik oleh otoritas pusat dapat meningkatkan efektivitas kerja sama. Keberadaan otoritas pusat juga menghindari

proses yang lambat seperti yang terjadi dalam permohonan menggunakan jalur diplomatik. Selain itu, keberadaan otoritas pusat juga menjadi solusi untuk melakukan koordinasi dalam hal permintaan bantuan timbal balik pidana melibatkan lebih dari satu institusi penegakan hukum.

Disisi lain, keberadaan otoritas pusat juga dapat menjadi kelemahan dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana. Kelemahan tersebut terjadi jika otoritas pusat kurang didukung oleh sumber daya yang memadai. Selain itu perbedaan penunjukan otoritas yang berwenang dalam pelaksanaan perjanjian internasional yang berbeda dapat menghambat kinerja kerja sama internasional melalui bantuan timbal balik pidana.

c. Pengajuan permohonan langsung antar aparat penegak hukum

Pengajuan permohonan melalui jalur ini dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dalam bantuan timbal balik pidana. Bantuan timbal balik pidana yang dilakukan menggunakan mekanisme ini dapat dimanfaatkan dalam keadaan mendesak yang harus segera terjalin komunikasi antar-aparat penegak hukum seperti jaksa atau penyidik kepolisian dalam penegakan hukum pidana yang melibatkan lebih dari satu negara.

Kerja sama dengan menggunakan mekanisme permohonan langsung antar lembaga penegak hukum bisa jadi merupakan mekanisme tercepat dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana, tetapi dalam praktik penggunaan cara ini bukan tanpa kelemahan. Mekanisme ini kemungkinan akan sulit diajukan pada negara yang memiliki banyak jenis penegak hukum, karena “Negara Peminta” akan sulit menentukan pada pihak mana permohonan harus diajukan. Kelemahan lain dari mekanisme ini adalah aparat penegak hukum dan Jaksa pada “Negara Diminta” tidak cukup memahami tentang faktor yang mempengaruhi keputusan

²³ OECD, “ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific Mutual Legal Assistance, *Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and The Pacific*, 2012,” <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37900503.pdf>, diakses 18 Januari 2016, hal 63-66.

untuk bekerja sama, seperti hubungan politik antara yang “Negara Peminta” dan “Negara Diminta”.

III. PEMBAHASAN

A. Pihak yang Ditunjuk sebagai Otoritas Pusat di Beberapa Negara Asia Pasifik

Saat ini telah tersedia mekanisme yang lebih efektif dalam melakukan kerja sama internasional dalam hal penanganan perkara pidana. Mekanisme yang dimaksud adalah bantuan timbal balik pidana. Bantuan timbal balik pidana dapat dilakukan berdasarkan perjanjian, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral, ataupun dengan berdasarkan hubungan baik antar-negara dan prinsip resiprokal.²⁴

Mekanisme bantuan timbal balik pidana di dunia internasional pertama kali digunakan pada tahun 1988 dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika.²⁵ Mekanisme kerja sama serupa juga diatur dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kejahatan Lintas Negara Terorganisir [*United Nation Convention Against Transnational Organized Crime* (UNTOC)] dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Korupsi [*United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC)].²⁶ Konvensi-konvensi ini memberi perintah resmi bagi para pihak yang menandatangani untuk bekerja sama satu sama lain dalam penegakan hukum pidana.²⁷

Selain menyarankan penggunaan bantuan timbal balik pidana dalam penegakan hukum yang bersifat transnasional, UNTOC dan UNCAC juga mewajibkan negara pihak untuk

menunjuk sebuah badan yang berwenang yang memiliki tanggung jawab dan kekuasaan untuk menerima permintaan bantuan hukum timbal balik dan juga untuk melaksanakan atau mengirimkannya kepada badan yang berwenang untuk dilaksanakan, badan ini disebut sebagai otoritas pusat.²⁸

Walaupun terdapat tiga cara yang dapat ditempuh untuk melakukan kerja sama bantuan timbal balik seperti jalur diplomatik, jalur otoritas pusat, dan jalur langsung antar aparat penegak hukum, ketentuan Pasal 18 ayat (13) UNTOC dan Pasal 46 ayat (13) UNCAC menegaskan bahwa kedua Konvensi tersebut lebih menganjurkan para negara pihak untuk melakukan kerja sama melalui mekanisme permohonan bantuan timbal balik dalam masalah pidana melalui otoritas pusat.

Lebih lanjut kedua Konvensi tersebut memungkinkan setiap Negara Pihak yang memiliki daerah khusus atau wilayah dengan sistem bantuan hukum timbal balik yang terpisah untuk menunjuk sebuah badan menunjuk badan berwenang yang lain, yang memiliki fungsi yang sama untuk daerah atau wilayah tersebut. Badan yang berwenang wajib memastikan percepatan dan eksekusi yang layak atau pengiriman atas permintaan yang diterima. Apabila badan yang berwenang mengirimkan permintaan kepada badan yang berwenang untuk eksekusi, badan tersebut wajib mendorong percepatan dan eksekusi yang layak atas permintaan tersebut oleh badan yang berwenang.²⁹

Keberadaan otoritas pusat di sebuah negara pihak harus diberitahukan pada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa agar dapat diketahui pihak yang harus dihubungi ketika negara pihak dari kedua konvensi tersebut menginginkan kerja sama internasional melalui mekanisme timbal balik pidana.³⁰

Otoritas pusat harus menjadi rumah dari semua informasi yang berkaitan dengan segala kegiatan dalam bentuk apa pun dari kerja sama

²⁴ *Ibid.*, hal 63-66.

²⁵ Noer Indriati, *Mutual Legal Assistance Treaties (MLATs) Sebagai Instrumen Pemberantasan Kejahatan Internasional*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9 No. 2, 2009, hal. 109.

²⁶ Dalam UNTOC penggunaan bantuan timbal balik hanya dalam bentuk anjuran, sedangkan UNCAC mewajibkan bagi para negara pihak, untuk saling memberikan bantuan hukum melalui bantuan timbal balik.

²⁷ Anna Christina Sinaga, Jacob Phelps, Dadang Trisasonko, dan Muji Kartika Rahayu, *Bantuan Hukum Timbal Balik untuk Memperkuat Tata Kelola Hutan Indonesia-ASEAN*, Info Brief No. 109, Desember 2014.

²⁸ Pasal 18 ayat (13) UNTOC dan Pasal 43 ayat (13) UNCAC.

²⁹ Pasal 46 ayat (13) UNCAC.

³⁰ *Ibid.*

hukum pidana internasional dengan negara. Manfaat dari keberadaan otoritas pusat adalah bahwa negara memiliki kontrol lebih besar atas permintaan yang masuk dan keluar yang berkaitan dengan kerja sama internasional. Manfaat lain yang dapat dirasakan negara yang memiliki otoritas pusat adalah negara terhindar dari duplikasi usaha pengajuan permohonan yang pernah ditolak atau tidak sesuai sebab pengajuan permohonan kerja sama dilakukan melalui satu pintu.

Saat ini berbagai negara telah menjadi pihak dari kedua konvensi tersebut. Konsekuensi dari posisi sebagai negara pihak dari UNTOC dan UNCAC adalah harus bersedia memberikan bantuan dalam penegakan hukum pidana melalui kerja sama timbal balik pidana. Beberapa negara telah melakukan menyediakan mekanisme untuk melakukan bantuan timbal balik pidana, termasuk penunjukan otoritas pusat sebagai penanggung jawab dalam pelaksanaan kerja sama tersebut.

Dalam sub-bab ini akan dikaji mengenai penunjukan otoritas pusat di beberapa negara di Asia Pasifik berdasarkan laporan hasil penelitian yang disusun oleh *Asian Development Bank* (ADB) bekerja sama dengan *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OECD) tentang kerangka dan praktik bantuan timbal balik pidana dan ekstradisi di negara-negara Asia Pasifik. Negara-negara yang dimaksud antara lain Australia, India, Cina, Jepang, Malaysia, Singapura, Hongkong, dan Korea. Dengan melakukan kajian atas praktik penunjukan otoritas pusat di beberapa negara lain menggunakan perbandingan hukum, diharapkan dapat diperoleh solusi yang lebih baik untuk menetapkan pihak yang akan ditunjuk sebagai otoritas pusat di Indonesia berdasarkan praktik-praktik yang dilakukan dari sistem hukum di negara lain.

a. Australia

Australia menunjuk *the Attorney General's Department* untuk menjadi otoritas pusat dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana yang ditujukan pada dan oleh negaranya. *The Attorney General's*

Department merupakan departemen yang dibentuk untuk mempertahankan dan meningkatkan hukum yang berlaku di Australia, menjaga keamanan nasional, dan melakukan penegakan hukum. Dalam departemen ini terdapat dua pimpinan, yaitu *the Attorney General* dan *Minister for Justice and the Minister Assisting the Prime Minister on Counter-Terrorism*. Untuk urusan kerja sama penegakan hukum atas kejahatan internasional seperti ekstradisi, bantuan timbal balik pidana ditangani oleh *Minister for Justice and the Minister Assisting the Prime Minister on Counter-Terrorism*.³¹

b. India

Kementerian Dalam Negeri India adalah otoritas pusat utama ekstradisi dan bantuan timbal balik. Kementerian Dalam Negeri bertanggung jawab untuk pengolahan masuk dan permintaan ekstradisi keluar, dan permintaan bantuan timbal balik masuk.³² Sedangkan untuk permintaan bantuan timbal balik pada negara lain diproses oleh organisasi sayap dari Interpol yang dipimpin oleh Biro Pusat Penyelidikan dalam hal ini pihak Kepolisian India yang dalam struktur berada di bawah Kementerian Dalam Negeri India.³³ Sebagai tambahan informasi dapat dilihat pada bagan organisasi Kementerian Dalam Negeri di India merupakan Kementerian yang membawahi Kepolisian India.³⁴

c. Cina

Cina menunjuk beberapa instansi untuk menjadi otoritas pusat dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana berdasarkan perjanjian yang menjadi dasar hukum

³¹ Australian Government, "Portfolio of Minister for Justice Minister Assisting the Prime Minister fo Counter-Terrorism," <https://www.ministerjustice.gov.au/Pages/Portfolio.aspx>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

³² ADB/OECD *Anti-Corruption Initiative...*, *op. cit.*, hal. 155.

³³ India Government, "Central Police Organisation of Ministry of Home Affairs India," <http://mha.nic.in/cpo>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

³⁴ India Government, "Organisational Chart of Ministry of Home Affair India," [http://mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/OrganizationalChart\(E\).pdf](http://mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/OrganizationalChart(E).pdf), diakses tanggal 18 Januari 2016.

dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana.³⁵ Kementerian yang bertanggung jawab di bidang hukum (*Ministry of Justice*) ditunjuk sebagai otoritas pusat perjanjian timbal balik pidana yang ditandatangani antara Cina dan negara yang menjadi mitra perjanjiannya. Untuk bantuan timbal balik pidana yang dilakukan berdasarkan UNTOC, otoritas pusat yang ditunjuk adalah Kementerian yang bertanggung jawab di bidang hukum dan Kementerian Keamanan Publik. Sedangkan otoritas pusat untuk bantuan timbal balik yang dilakukan berdasarkan UNCAC adalah Kejaksaan Agung.³⁶

d. Jepang

Di Jepang semua permohonan bantuan timbal balik pidana baik harus dikirimkan melalui jalur diplomatik pada Kementerian Luar Negeri, setelah Kementerian Luar Negeri memastikan permintaan yang diajukan sudah berdasarkan asas resiprokal maka Kementerian Luar Negeri Jepang akan meneruskannya pada Kementerian Kehakiman.³⁷ Jika permintaan yang masuk dibuat berdasarkan perjanjian, maka Kementerian Luar Negeri akan melakukan verifikasi apakah bentuk permintaan sesuai dengan perjanjian yang dijadikan landasan hukum.³⁸

e. Malaysia

Kejaksaan Agung Malaysia merupakan pihak yang ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana. Segala proses terkait dengan bantuan timbal balik pidana dilaksanakan oleh Divisi

Hubungan Internasional dari Kejaksaan Agung Malaysia. Divisi ini bertanggung jawab untuk menerima, meneruskan dan memantau permintaan bantuan timbal balik pidana terhadap Malaysia ataupun dari Malaysia.³⁹

f. Singapura

Badan Jaksa Agung Singapura adalah pihak yang ditunjuk sebagai otoritas pusat dari bantuan timbal balik pidana yang ditujukan Singapura maupun dari Singapura.⁴⁰ Divisi Hubungan Internasional dari Badan Jaksa Agung Singapura menangani dan memproses semua permintaan resmi untuk bantuan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam perjanjian bantuan timbal balik pidana dan konvensi tentang bantuan timbal balik pidana yang berlaku.⁴¹

g. Hongkong

Hongkong menunjuk kementerian yang bertanggung jawab di bidang hukum (*Departement of Justice The Government of the Hongkong Special Administrative Region*) sebagai otoritas pusat. Dalam struktur organisasinya, kementerian ini juga membawahi Kejaksaan Agung. Pelaksanaan fungsi sebagai otoritas pusat dilakukan oleh divisi hukum internasional, khususnya unit bantuan timbal balik pidana.⁴²

h. Republik Korea

Republik Korea mengharuskan penerimaan permintaan bantuan timbal balik dan pengiriman bahan bantuan timbal balik dengan negara yang meminta, dilakukan melalui jalur diplomatik. Hal ini berarti setiap permohonan bantuan timbal balik ditujukan pada Kementerian Luar Negeri Republik Korea. Namun *Act on International Judicial Mutual Assistance in Criminal Matters* sebagai landasan Republik Korea

³⁵ Zhenjie Zhou, "Legal Framework and Practice of Mutual Legal Assistance in China," http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_GG6_Seminar/04-5_SP5.pdf, diakses tanggal 20 Januari 2016.

³⁶ Worldbank, "Requesting Mutual Legal Assistance in Criminal Matters from G20 Countries: A Step-by-step Guide 2012," https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/los_cabos_2012_mla_guide.pdf, diakses tanggal 18 Januari 2016, hal. 29.

³⁷ Japan Government, "Procedure After Receiving the Request," <http://www.moj.go.jp/content/000117149.pdf>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

³⁸ ADB/OECD *Anti-Corruption Initiative...op. cit.*, hal.171-172.

³⁹ *Ibid. hal. 210-211.*

⁴⁰ Bagian II Pasal 8 ayat (1) dan (2) *Singapore's Mutual Assistance in Criminal Matters Act*.

⁴¹ Singapore Government, "Mutual Legal Assistance," https://www.agc.gov.sg/What_We_Do/International_Affairs_Division/Mutual_Legal_Assistance.aspx, diakses tanggal 18 Januari 2016.

⁴² ADB/OECD *Anti-Corruption Initiative...op. cit.*, hal. 146-147.

dalam menjalankan bantuan timbal balik pidana pelaksanaan bantuan timbal balik pidana yang dilaksanakan dalam keadaan mendesak dapat dilakukan kementerian bertanggung jawab di bidang hukum dengan persetujuan dari menteri luar negeri.⁴³

Dari delapan negara Asia Pasifik yang telah dikaji, dapat dilihat bahwa tidak ada praktik yang persis sama antar tiap negara dalam penunjukan otoritas pusat, karena tidak ada sistem hukum yang persis sama antar tiap negara. Perbedaan praktik penunjukan berdasarkan sistem hukum merupakan hal yang wajar karena setiap sistem hukum negara berkembang berdasarkan sejarah, politik, dan kondisi sosial yang berbeda-beda.

Setelah membahas mengenai pihak yang ditunjuk untuk menjadi Otoritas Pusat oleh beberapa negara di Asia Pasifik, maka dapat dilihat bahwa setidaknya terdapat tiga praktik yang dilakukan oleh beberapa negara di Asia Pasifik dalam menunjuk otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana di negaranya.

- a. Negara dengan satu otoritas pusat
Hongkong dan Republik Korea, Australia, Malaysia, Singapura, dan India hanya menunjuk satu institusi untuk menjadi otoritas pusat di negaranya. Namun, penunjukan institusi untuk menjadi otoritas pusat tidak seragam pada satu institusi saja. Hongkong dan Republik Korea menunjuk kementerian yang bertanggung jawab di bidang hukum sebagai otoritas pusat dalam menjalankan bantuan timbal balik pidana di negaranya. Hal ini berbeda dengan Australia, Malaysia, dan Singapura yang menunjuk kejaksaan agung di masing-masing negaranya untuk menjadi otoritas pusat. Selain itu, terdapat institusi yang juga ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat di salah satu negara pada kawasan Asia Pasifik, yaitu Kementerian Dalam Negeri. Penunjukan Kementerian Dalam Negeri dilakukan oleh India. Hal tersebut dilakukan karena Kementerian Dalam Negeri di India

merupakan Kementerian yang membawahi Kepolisian India. Pemilihan kementerian ini dilakukan karena pelaksanaan permintaan bantuan timbal balik pidana dari negara lain pada India dilaksanakan oleh organisasi sayap dari Interpol yang ditempatkan pada Kepolisian India.

- b. Negara dengan lebih dari satu otoritas pusat
Cina menunjuk tiga institusi untuk menjadi otoritas pusat, yaitu Kementerian yang bertanggung jawab di bidang hukum, Kementerian Keamanan Publik, dan Kejaksaan Agung. Penunjukan ketiga institusi tersebut dilakukan karena dalam peraturan hukum yang ada, setiap bantuan timbal balik pidana yang ada di Cina dilakukan berdasarkan konvensi yang menjadi landasan hukum dari bantuan timbal balik dari dan di Cina.
- c. Negara tanpa otoritas pusat
Jepang merupakan negara yang masih menggunakan jalur diplomatik dalam proses bantuan timbal balik pidana. Belum ada instansi yang ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat dalam mekanisme bantuan timbal balik pidana di Jepang.

Melihat hasil pembahasan tersebut, setiap negara bebas menentukan pihak di dalam bagan organisasi negaranya yang akan ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana sesuai dengan sistem hukum yang berlaku di negaranya masing-masing. Hal tersebut karena UNCAC dan UNTOC tidak menegaskan pihak yang harus ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana. Seperti dalam praktik penunjukan satu institusi sebagai otoritas pusat, tidak semua negara menunjuk kementerian yang bertanggung jawab di bidang hukum di negaranya menjadi otoritas pusat, ada negara yang menunjuk Kejaksaan Agung bahkan Kementerian Dalam Negeri untuk menjadi otoritas pusat dalam pelaksanaan bantuan timbal balik di negaranya.

Selain itu, UNCAC dan UNTOC juga menyatakan bahwa otoritas pusat merupakan entitas yang berfungsi secara administratif yang

⁴³ Pasal 11 *Republic Of Korea's Act on International Judicial Mutual Assistance in Criminal Matters*.

dibentuk untuk memastikan berkas permohonan bantuan timbal balik pidana yang ditujukan atau berasal dari sebuah negara pada negara dan dapat diproses dengan semestinya. Hal ini mengakibatkan negara bebas menunjuk institusi pemerintahannya yang dirasa cocok untuk menjalankan tugas tersebut untuk menjadi otoritas pusat melalui sebuah peraturan.

B. Penunjukan Otoritas Pusat di Indonesia

Untuk menemukan solusi yang tepat bagi Pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan RUU tentang Perubahan Bantuan Timbal Balik, permasalahan mengenai pihak yang akan ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana harus diselesaikan.

Otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana di Indonesia adalah Menteri Hukum dan HAM (Menkumham).⁴⁴ Menkumham bertugas menerima dan mengirimkan permohonan bantuan timbal balik pidana untuk kemudian meneruskannya kepada institusi yang melaksanakan penegakan hukum, yaitu kepolisian dan kejaksaan. Dalam perkembangannya terjadi penambahan institusi yang dapat mengajukan dan memproses permohonan bantuan timbal balik di Indonesia, seperti Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dan Badan Narkotika Nasional (BNN) kedua lembaga tersebut memiliki wewenang berdasarkan konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Diskursus penunjukan pihak yang berwenang untuk menjadi otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana di Indonesia tidak hanya terjadi saat ini. Ketika pembahasan RUU Bantuan Timbal Balik Pidana pada tahun 2005, perdebatan mengenai pihak yang akan ditunjuk sudah muncul. Akil Mochtar selaku ketua Panitia Kerja Pembahasan RUU Bantuan Timbal Balik Pidana, mempertanyakan apakah tidak ada masalah dengan penunjukan Menkumham selaku otoritas pusat, sebab masalah bantuan timbal balik tidak terlepas dari masalah diplomatik.⁴⁵

⁴⁴ Pasal 1 butir 10 UU No. 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Pidana.

⁴⁵ Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Bantuan Timbal Balik Pidana, 6 September 2005.

Selain itu, Akil Mochtar juga mempertanyakan posisi Kemenkumham yang sudah tidak lagi seperti Kementerian Kehakiman pada masa yang lalu. Saat ini Kemenkumham tidak lagi bersinggungan langsung dengan penegakan hukum, kecuali pelaksanaan putusan pengadilan dalam rangka pemasyarakatan.⁴⁶

Hikmahanto Juwana, pakar hukum yang diundang untuk memberikan masukan dalam pembahasan RUU Bantuan Timbal Balik, menyatakan bahwa kewenangan Kemenkumham yang ada di Indonesia tidak seperti Kementerian Kehakiman yang ada di Inggris. Inggris menunjuk Kantor Kejaksaan Agung (*Authority General Office*) untuk menjadi otoritas pusat. *Authority General Office* tersebut tidak hanya berfungsi sebagai jaksa namun juga berfungsi sebagai kementerian yang bertanggung jawab di bidang hukum.⁴⁷

Menanggapi hal tersebut, pihak pemerintah yang diwakili oleh Kemenkumham, menyatakan bahwa pertimbangan untuk menunjuk Menkumham sebagai otoritas pusat karena bantuan timbal balik pidana merupakan masalah bantuan di bidang hukum, oleh sebab itu sewajarnya otoritas pusat adalah Kemenkumham. Berdasarkan pertimbangan tersebut akhirnya dalam UU Bantuan Timbal Balik, ditetapkan Kemenkumham untuk menjadi otoritas pusat.⁴⁸

Dalam praktik ditemui bahwa para penegak hukum apabila dimungkinkan oleh Negara Diminta, akan menempuh cara langsung melalui aparat penegak hukum dibanding melalui otoritas pusat.⁴⁹ Sebagai contoh, Satgassus Penyelesaian Barang Rampasan dan Barang Sita Eksekusi Kejaksaan Agung Republik

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Bantuan Timbal Balik Pidana, 15 September 2005.

⁴⁹ Irma Sukardi, Mekanisme Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (*Mutual Legal Assistance*) dalam Perampasan Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana, Jakarta: Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2012, hal 68-69.

Indonesia melalui Ketua Pelaksananya, Chuck Suryosumpeno menyatakan bahwa Kejaksaan Agung yang sudah tergabung dalam wadah *International Association of Prosecutors* (IAP), lebih memilih memanfaatkan hubungan baik dengan Kejaksaan negara lain yang selama ini telah terbina melalui wadah tersebut.

Permintaan bantuan seringkali dilakukan langsung kepada Kejaksaan pada Negara Diminta. Apabila ternyata dari Kejaksaan negara yang diminta ternyata memberitahukan untuk masalah yang dimohonkan penyelesaian tersebut di negara bersangkutan harus melalui *government to government* yang diwakili oleh otoritas pusat, barulah hal tersebut dilakukan. Pertimbangan yang diambil adalah bahwa selama ini proses langsung antar-aparat penegak hukum cenderung lebih cepat.⁵⁰

Berdasarkan hal tersebut, Kejaksaan juga berpendapat bahwa sebaiknya posisi otoritas pusat dipindahkan pada Kejaksaan Agung, sebab Kemenkumham bukan institusi yang berhubungan langsung dengan penegakan hukum tidak seperti Kejaksaan Agung yang melaksanakan fungsi penuntutan. Dengan memindahkan otoritas pusat pada Kejaksaan Agung diharapkan pelaksanaan bantuan timbal balik lebih efektif.

Keinginan untuk memindahkan kedudukan otoritas pusat pada Kejaksaan Agung, perlu mendapatkan kajian terlebih dahulu mengenai kelebihan dan kekurangan dari penunjukan Kemenkumham selaku otoritas pusat, begitupun dengan kemungkinan penunjukan Kejaksaan sebagai otoritas pusat.

Kelebihan dari penunjukan Kemenkumham sebagai otoritas pusat dapat dilihat dari posisi Kemenkumham sebagai institusi yang bertanggung jawab melakukan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang hukum di Indonesia, karena fungsinya tersebut Kemenkumham memiliki relasi yang luas dalam bidang hukum di Indonesia. Otoritas pusat merupakan entitas yang berfungsi secara administratif dalam pelaksanaan bantuan timbal balik. Dengan tanggung

jawab melakukan perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang hukum posisi Kemenkumham lebih strategis untuk menjalankan koordinasi sebagai otoritas pusat karena hanya menjalankan fungsi administrasi dalam bantuan timbal balik pidana.

Selain itu, otoritas pusat tetaplah harus sebagai koordinator yang seharusnya dapat lebih bersifat obyektif di antara seluruh instansi penegak hukum yang terlibat. Posisi Kemenkumham, yang tidak berkepentingan langsung dalam penegakan hukum di Indonesia, membebaskan Kemenkumham dari konflik kepentingan dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana di Indonesia. Kondisi tersebut dapat menekan ego sektoral antar-institusi penegakan hukum dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana dan juga menjadi kelebihan dari penunjukan Kemenkumham sebagai otoritas pusat.

Walaupun demikian, penunjukan Kemenkumham sebagai otoritas pusat juga tidak terlepas dari kekurangan. Kekurangan yang dimaksud antara lain keengganan institusi penegak hukum untuk melakukan bantuan timbal balik pidana melalui Kemenkumham, karena membutuhkan proses birokrasi lagi, yaitu dengan mengajukan berkas permohonan pada Kemenkumham. Kekurangan lain dalam penunjukan Kemenkumham adalah *pertama*, masih kurangnya kualitas sumber daya manusia (SDM) yang khusus menangani bidang itu dan *kedua*, jaringan yang dimiliki oleh Kemenkumham. SDM yang tersedia di Kemenkumham kurang memiliki pengetahuan dalam proses penyidikan hingga proses peradilan. Hal tersebut dapat menjadi kendala dalam pemberian bantuan timbal balik pidana, sebab dalam bantuan timbal balik pidana pada intinya pemberian bantuan dalam penegakan, yang pelaksananya sebaiknya adalah pihak yang memahami proses penegakan hukum, seperti Kejaksaan Agung yang juga telah mengajukan permohonan pada Presiden.

Setelah melakukan telaah atas kelebihan dan kekurangan penunjukan Kemenkumham sebagai otoritas pusat, perlu ditelaah pula

⁵⁰ *Ibid.*

kelebihan dan kekurangan Kejaksaan sebagai otoritas pusat. Kejaksaan adalah institusi yang memahami dan terlibat dalam seluruh proses tersebut penegakan hukum mulai dari penyidikan hingga proses pengadilan. Keuntungan yang didapat jika Kejaksaan ditunjuk sebagai otoritas pusat adalah proses bantuan timbal balik pidana dapat lebih cepat karena pemahaman yang dimiliki oleh Kejaksaan. Apabila otoritas pusat dipindahkan pada Kejaksaan, maka bukan tidak mungkin proses pemberian dan permintaan bantuan timbal balik akan menjadi lebih lama, sebab permasalahan ego sektoral di antara aparat penegak hukum di Indonesia sampai saat ini belum bisa diatasi. Hal tersebut tentunya akan menghambat setiap permohonan bantuan timbal balik pidana di Indonesia.

Berdasarkan kondisi tersebut, saat ini Kemenkumham masih menjadi institusi yang paling sesuai untuk ditunjuk menjadi otoritas pusat dalam pelaksanaan timbal balik pidana oleh negara Indonesia. Penunjukan tersebut dilakukan karena fungsi otoritas pusat sebagai administrator yang menerima dan meneruskan permohonan bantuan timbal balik sehingga Kemenkumham lebih tepat untuk tetap ditunjuk sebagai otoritas pusat, karena tidak berurusan langsung dengan penegakan hukum. Institusi penegakan hukum seperti Kejaksaan, Kepolisian, KPK, dan BNN dapat berperan sebagai otoritas berwenang⁵¹ yang menjalankan permintaan bantuan timbal balik secara teknis sesuai dengan kepentingan lembaganya.

Penunjukan Kemenkumham akan lebih efektif jika adanya penegasan mengenai kewajiban pejabat institusi penegakan hukum terkait untuk mentaati pejabat yang telah ditetapkan sebagai otoritas pusat hal ini penting untuk menghindari terjadinya ego sentral masing-masing pejabat yang dapat menghambat efektifitas berlakunya undang-undang ini.

Karena berdasarkan objek yurisdiksi dari peraturan, sebuah peraturan akan menimbulkan

konsekuensi bagi aktor terkait dalam hukum pidana, baik berupa larangan, otorisasi, ataupun insentif. Kondisi ini dapat mempunyai akibat ketika UU Bantuan Timbal Balik mengatur ketentuan terkait mekanisme bantuan timbal balik maka objek yurisdiksi dari peraturan tersebut menimbulkan konsekuensi otorisasi bagi pihak tertentu yang akan bertanggung jawab atas pelaksanaan bantuan timbal balik. Ketika peraturan menentukan bahwa otoritas pusat sebagai pelaksana dari bantuan timbal balik di Indonesia adalah Kemenkumham, dengan demikian aktor lain yang juga terkait dalam pelaksanaan bantuan timbal balik harus menghormati ketentuan tersebut dengan bertindak sesuai dengan ketentuan yang ada.

Otorisasi yang diberikan oleh peraturan terhadap Kemenkumham sebagai otoritas pusat, juga dapat menjadi alat kontrol bagi negara dalam menjalankan bantuan timbal balik. Perlu diingat pelaksanaan bantuan timbal balik merupakan kegiatan yang bersifat transnasional, sehingga terdapat unsur kedaulatan negara di dalamnya. Kemenkumham dapat menjadi jalur bagi negara Republik Indonesia untuk menentukan bantuan timbal balik yang dapat membahayakan kedaulatan Indonesia, dan bantuan timbal balik yang tidak membahayakan bagi kedaulatan Indonesia.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diketahui bahwa konvensi internasional yang menjadi landasan hukum bantuan timbal balik pidana, seperti UNCAC dan UNTOC, tidak menegaskan pihak yang harus ditunjuk untuk menjadi otoritas pusat dalam bantuan timbal balik pidana. Setidaknya terdapat tiga praktik penunjukan institusi untuk menjadi otoritas pusat di kawasan Asia Pasifik, yaitu negara dengan satu otoritas pusat, negara dengan lebih dari satu otoritas pusat, dan negara tanpa otoritas pusat dengan melalui jalur diplomatik. Berdasarkan hal tersebut setiap negara bebas menentukan institusi pemerintahannya yang dirasa paling sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang ada

⁵¹ Pasal 46 ayat (13) UNCAC menyebutkan permintaan bantuan timbal balik pidana dapat dilakukan langsung oleh otoritas pusat, dapat juga diteruskan pada badan berwenang (dalam tulisan ini disebut otoritas berwenang).

di negaranya untuk menjalankan tugas sebagai otoritas pusat.

Selanjutnya untuk menemukan solusi yang tepat bagi pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan RUU tentang Perubahan Bantuan Timbal Balik, sebaiknya pemerintah tetap menunjuk Kemenkumham untuk menjadi otoritas pusat dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana, karena otoritas pusat hanya bersifat selaku administrator yang meneruskan permohonan bantuan timbal balik dari dan pada Otoritas Berkepentingan seperti Kejaksaan, Kepolisian, KPK, dan BNN. Institusi penegakan hukum lain, dapat tetap berperan sebagai otoritas berwenang dalam pelaksanaan bantuan timbal balik pidana sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing institusi.

B. Saran

Penunjukan Kemenkumham sebagai otoritas pusat perlu dibarengi dengan penyempurnaan beberapa ketentuan, agar fungsi Kemenkumham sebagai otoritas pusat lebih efektif. Penyempurnaan tersebut dapat dilakukan dengan pemangkasan mekanisme birokrasi dalam pengajuan dan penerimaan berkas permohonan bantuan timbal balik, sehingga dapat mengatasi keengganan institusi penegak hukum untuk melakukan bantuan timbal balik melalui Kemenkumham.

Selain itu diperlukan peningkatan kualitas sumber daya manusia yang khusus menangani bantuan timbal balik, khususnya peningkatan pengetahuan dalam proses penyidikan hingga proses peradilan. Hal tersebut guna meningkatkan kinerja otoritas pusat dalam bantuan timbal balik, yang sejatinya merupakan bagian dari proses penegakan hukum.

Hal lain yang harus diperbaiki dalam penunjukan Kemenkumham sebagai otoritas pusat adalah pelebaran jaringan yang dimiliki oleh Kemenkumham. Dalam kerja sama internasional jaringan yang luas sangat dibutuhkan, sehingga dapat mempermudah setiap proses dalam menerima permohonan maupun pengajuan bantuan timbal balik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmasasmita, Romli. *Tindak Pidana Narkotika Transnasional dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015.
- Sunarso, Siswanto. *Ekstradisi dan Bantuan Timbal balik dalam Masalah Pidana: Instrumen Penegakan Hukum Pidana Internasional*. Jakarta: Rineka Cipta, 2009.
- Prost, Kimberly. *International Cooperation Under The International Cooperation Under The United Nations Convention Against Corruption In Denying Safe Haven To The Corrupt And The Proceeds Of Corruption*. Manila: Asian Development Bank, 2006.

Jurnal/Majalah

- Finckenauer, James O. "Meeting the Challenge of Transnational Crime." Washington: National Institute of Justice Journal: July 2000.
- Indriati, Noer. "Mutual Legal Assistance Treaties (MLATs) Sebagai Instrumen Pemberantasan Kejahatan Internasional." *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 9 No.2, 2009.
- Olii, Mohammad Irvan. "Sempitnya Dunia, Luasnya Kejahatan? Sebuah Telaah Ringkas tentang Transnational Crime." *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Vol. 4 No. 1 September 2005.
- Sinaga, Anna Christina dkk. "Bantuan Hukum Timbal Balik untuk Memperkuat Tata Kelola Hutan Indonesia-ASEAN." *Info Brief*, No. 109, Desember 2014.
- Suprapdiono, Giri. "Developing International Cooperation: A Need For Expediting Mutual Legal Assistance." *Jurnal Opini Juris*, Vol. 11 No. 01, Mei-Agustus 2012.

Tesis

Sukardi, Irma. "Mekanisme Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (Mutual Legal Assistance) Dalam Perampasan Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana." Tesis: Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

Internet

Government, Australian. "Portfolio of Minister for Justice Minister Assisting the Prime Minister fo Counter-Terrorism." <https://www.ministerjustice.gov.au/Pages/Portfolio.aspx>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

Government, India. "Central Police Organisation, Ministry of Home Affairs India." <http://mha.nic.in/cpo>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

_____. "Organisational Chart of Ministry of Home Affair India." [http://mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/OrganizationalChart\(E\).pdf](http://mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/OrganizationalChart(E).pdf), diakses tanggal 18 Januari 2016.

Government, Japan. "Procedure After Receiving the Request." <http://www.moj.go.jp/content/000117149.pdf>, diakses 18 Januari 2016.

Gresnews. "Agar Lebih Efektif Otoritas Pusat Diusulkan di Bawah Kejaksaan." <http://www.gresnews.com/berita/hukum/1061-agar-lebih-efektif-central-authority-diusulkan-di-bawah-kejakung/0/>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

_____. "Kejaksaan Tuding Otoritas Pusat Hambat Pengejaran Buron di Luar Negeri." <http://www.gresnews.com/berita/hukum/202303-kejaksaan-tuding-central-authority-hambat-pengejaran-buron-di-luarnegeri/0/>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

HAM, Kementerian Hukum. "Daftar Rancangan Undang-Undang." http://peraturan.go.id/rancangan.html?jenis_peraturan=UU&per_page=3, diakses tanggal 17 Maret 2016.

_____. "Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana." <http://peraturan.go.id/ruu-tentang-perubahan-atas-undang-undang-nomor-1-tahun-2006-tentang-bantuan-timbal-balik-dalam-masalah-pidana-1.html>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

Kompas. "Kejar Aset Kejahatan, "Central Authority" Diminta Diubah." <http://nasional.kompas.com/read/2013/09/05/0740365/Kejar.Aset.Kejahatan.Central.Authority.Diminta.Diubah>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

OECD. "ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific Mutual Legal Assistance, Extradition And and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and The Pacific, 2012." <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37900503.pdf>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

_____. "Asian Development Bank Organisation for Economic Co-operation and Development, "Mutual Legal Assistance, Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and The Pacific." 2007. <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37900503.pdf>, diakses tanggal 18 Januari 2016.

Prost, Kimberly. "Breaking Down the Barriers: International Cooperation in Combating Transnational Crime." http://www.oas.org/juridico/mla/en/can/en_can_prost.en.html, diakses tanggal 18 Januari 2016.

Worldbank. "Requesting Mutual Legal Assistance in Criminal Matters from G20 Countries: A Step-by-step Guide 2012." https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/los_cabos_2012_mla_guide.pdf, diakses 18 januari 2016.

Zhou, Zhenjie. "Legal Framework and Practice of Mutual Legal Assistance in China." http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_GG6_Seminar/04-5_SP5.pdf, diakses 20 Januari 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4607.

Sumber Lain

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana.

Laporan Penelitian tentang Otoritas Pusat dan Mekanisme Koordinasi dalam Pelaksanaan Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana, Jakarta: 2012, Kementerian Hukum dan HAM.

Laporan Perkembangan Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana dari Dirjen Perundang-undangan pada Menteri Hukum dan HAM, Juni 2015.

Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Bantuan Timbal Balik Pidana, 6 September 2005.

Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Bantuan Timbal Balik Pidana, 15 September 2005.