

## KERJA SAMA INTERNASIONAL DALAM PERPINDAHAN NARAPIDANA (TRANSFER OF SENTENCED PERSON)

Oleh:

Eka Martiana Wulansari\*

Naskah diterima : 1 September 2014; disetujui : 23 September 2014

Kebebasan dasar dan hak dasar yang disebut dengan Hak asasi Manusia (HAM) yang melekat pada manusia secara kodrati merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa (YME). Pancasila sebagai dasar negara mengandung pemikiran yang sejalan bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan YME dengan mengandung dua aspek yang terdiri atas aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat).

Hal ini berarti bahwa HAM harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kewajiban menghormati HAM tersebut, tercermin dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang menjwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya terutama yang berkaitan dengan persamaan kedudukan setiap warga negara dalam hukum dan pemerintahan, dan hak asasi untuk mendapatkan penghidupan yang layak.

Bahwa *Treaty on Transfer of Sentenced Person* (TSP) semakin mengemuka di era globalisasi di mana interaksi dan hubungan antar negara maupun "people to people contact" menjadi semakin meningkat. Dalam prosesnya, norma-norma hukum internasional dan hukum nasional berlaku sebagai aturan yang dijadikan dasar bagi suatu negara di dalam menerapkan suatu kebijakan. Pertimbangan utama dilakukannya pemindahan narapidana ini adalah karena alasan kemanusiaan, antara lain, perbedaan bahasa, kebudayaan, agama atau jarak yang jauh dengan

keluarganya sering mengakibatkan narapidana mengalami kesulitan dalam proses rehabilitasi, resosialisasi, dan reintegrasi ke dalam masyarakat.

Permasalahan Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri sangat beragam, antara lain: evakuasi WNI terkait dengan konflik politik dan bencana alam; penanganan kasus-kasus WNI/Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri yang terancam hukuman mati; pemulangan TKI dari *shelter* berbagai Perwakilan RI; penanganan WNI *overstayers* di Arab Saudi; penanganan WNI pendatang asing tanpa ijin (PATI) di Malaysia; kasus-kasus penembakan WNI oleh Polisi Di Raja Malaysia (PDRM); penanganan Anak Buah Kapal (ABK) WNI yang terlibat dalam penyelundupan manusia (*people smuggling*) di Australia; dan kasus ABK korban eksploitas.

Langkah-Langkah strategis perlindungan terhadap WNI, selama ini antara lain: **Pertama**, langkah pencegahan (*preventive*), yaitu program kegiatan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kasus. Langkah pencegahan ini disesuaikan dengan karakteristik permasalahan yang berbeda di setiap perwakilan. Langkah-langkah tersebut berupa kampanye penyadaran publik; diseminasi informasi; kerja sama dengan para *stakeholder* baik di pusat maupun daerah; *welcoming program*; *outreach* pelayanan kekonsuleran; pemberdayaan masyarakat di luar negeri; pendidikan dan pelatihan bagi Sumber Daya Manusia (SDM) di perwakilan. **Kedua**, langkah

deteksi dini (*early detection*), yaitu program kegiatan yang bertujuan agar permasalahan atau kasus dapat segera diketahui sebelum menjadi isu yang tidak terkendali. Langkah-langkah tersebut berupa pengembangan *data base system* basis informasi dan teknologi; sinkronisasi dan integrasi *database*; penyediaan *hotline service*; kunjungan ke penjara, tahanan imigrasi, polisi dan sebagainya; penguatan jejaring kerja kepada pejabat instansi setempat dan *stakeholders* lainnya. **Ketiga**, langkah perlindungan secara cepat dan tepat (*immediate response*) yaitu, program kegiatan untuk menyelesaikan kasus yang telah terjadi. Langkah-langkah tersebut berupa menanggapi secara cepat dan tepat setiap pengaduan masyarakat; melakukan penanganan khusus secara terukur; optimalisasi satuan tugas (*satgas*) *Citizen Service* di Perwakilan RI; menyediakan *shelter* untuk perlindungan fisik; pemberian bantuan hukum; pemberian bantuan sosial dan kemanusiaan; dan repatriasi.

Selain adanya kepentingan nasional yang mendesak, semakin banyak negara sahabat yang menawarkan pembentukan kerja sama *Treaty on TSP* dengan Indonesia namun belum dapat direspon di antaranya Malaysia, Thailand, China/Hongkong, Filipina, Perancis, Nigeria, Iran, India, Bulgaria, Rumania, Brasil, Australia, dan Suriah. Permintaan dari negara-negara sahabat tersebut perlu dipertimbangkan dengan positif dalam upaya menjaga bilateral yang telah berlangsung dengan baik dan saling menguntungkan. Sampai saat ini Indonesia belum dapat menanggapi permintaan dari negara-negara sahabat karena belum adanya legislasi nasional mengenai *Treaty on TSP*. Dapat dipahami bahwa tawaran negara-negara asing untuk membentuk kerja sama *Treaty on TSP* dengan Indonesia didasari pada

kepentingan jangka pendek untuk memulangkan warga negara mereka yang dipidana di Indonesia. Di lain pihak, seharusnya pemerintah Indonesia juga dapat berupaya untuk memulangkan warga negaranya yang dihukum di luar negeri, guna melindungi dan menjamin perlindungan HAM mereka dengan memberikan hak-hak rehabilitasi, reintegrasi dan asimilasi untuk kembali ke masyarakat.

### ***Treaty on Transfer of Sentenced Person***

Instrumen kerja sama dalam hukum internasional, baik secara bilateral maupun multilateral, digunakan oleh negara-negara yang masih dalam satu kawasan maupun tidak, terutama untuk menyamakan persepsi tentang hukum positif di masing-masing negara. Instrumen hukum yang digunakan dalam kerja sama hukum internasional antara lain Perjanjian Ekstradisi; Perjanjian Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Mutual Legal Assistance In Criminal Matters/MLA*); Perjanjian Perpindahan Narapidana (*Treaty On TSP*); *The Transfer of Criminal Proceedings*; *Law Enforcement Cooperation*; *Joint Investigation*; dan *Handing Over of Property*. Indonesia sudah memiliki dua instrumen kerja sama dalam hukum internasional, yaitu "Perjanjian Ekstradisi" dan "Perjanjian Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (MLA)".

*Treaty on TSP* merupakan suatu praktik yang memperbolehkan narapidana asing yang telah dijatuhi pidana dan dikurung di satu negara dapat dikembalikan ke negara asalnya untuk menjalani pidananya. *Treaty on TSP*, berbeda dengan Perjanjian Ekstradisi dan Perjanjian Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (MLA). Perjanjian Ekstradisi adalah bentuk kerja sama internasional di bidang hukum di mana

dikehendaki untuk tuntutan hukum atau menjalani hukuman yang belum terpenuhi atas pelanggaran hukum atau kriminal terhadap hukum negara pemohon, dan MLA adalah bentuk kerja sama internasional yang merupakan bantuan berkenaan dengan proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan negara yang diminta. Sedangkan *Treaty on TSP* adalah bentuk kerja sama Internasional di mana narapidana sudah menjalani hukumannya di suatu negara, kemudian dipindahkan ke negara asalnya untuk menjalani sisa hukumannya.

Prosedur *Treaty on TSP* berbeda dengan pertukaran narapidana (*exchange of prisoners*) yang biasanya terkait dengan *Prisoners of Wars* (POW) di mana pertukaran dilakukan dengan resiprokal dengan jumlah tahanan yang sama atau senilai. *Treaty on TSP* adalah upaya memindahkan narapidana yang dilakukan atas dasar kasus per kasus sesuai dengan kepentingan negara pada saat itu dan tidak selalu bersifat resiprokal.

Dalam *Treaty on TSP*, untuk menjalani hukuman yang dijatuhkan di negara asal dapat dilaksanakan apabila negara di mana pengadilan memutus secara sukarela bersedia memindahkan narapidana ke negara asal dengan beberapa konsekuensi yaitu **pertama**, narapidana tetap harus menjalani hukuman sesuai yang telah diputuskan oleh pengadilan. **Kedua**, pemindahan narapidana mensyaratkan adanya putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. **Ketiga**, pemindahan narapidana yang disepakati semata-mata adalah upaya memfasilitasi para narapidana untuk dapat menjalani hukumannya

Untuk melaksanakan *Treaty on TSP* dibutuhkan suatu perjanjian bilateral atau multilateral antar negara. Ada 2 (dua) tipe

perjanjian internasional atau konvensi tentang bentuk dasar dari *Treaty on TSP: Pertama, Multilateral Treaty*, adalah perjanjian legal antara beberapa negara, seperti yang dikenal pada saat ini yaitu *Council of Europe Convention on the TSP* atau Konvensi Dewan Eropa tentang Transfer Narapidana. Konvensi ini telah ditandatangani oleh 44 (empat puluh empat) negara, termasuk Kanada. Bentuk perjanjian internasional lainnya adalah Perjanjian *Multilateral Commonwealth of Nations Scheme for the Transfer of Convicted Offenders* atau Pedoman Negara-Negara *Commonwealth* tentang Transfer Tahanan atau Orang yang Terhukum yang ditandatangani oleh 7 (tujuh) negara, dan *The Inter-American Convention on Serving Criminal Sentences Abroad* atau Konvensi Antar Negara Bagian Amerika tentang Layanan Hukuman Pidana Luar Negeri yang ditandatangani oleh 6 (enam) negara.

**Kedua**, Perjanjian bilateral adalah perjanjian antar dua negara dan dalam perkembangannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing negara. Misalnya, Australia menandatangani perjanjian bilateral tentang *Treaty on TSP* dengan Thailand pada awal tahun 2001, Perjanjian Bilateral antara Perancis dan Thailand Nomor 24319 tentang *Convention on the Cooperation in the Execution of Penal Sentences* yang ditandatangani pada tanggal 29 Agustus 1983. Filipina membuat *Treaty on TSP* dengan Spanyol dengan Resolusi Nomor 39 tentang *Resolution Concurring in the Ratification of The Treaty on The Transfer of Sentenced Persons between The Republic of The Philippines and The Kingdom of Spain*.

Amerika Serikat memiliki 12 (dua belas) perjanjian bilateral tentang transfer narapidana asing, yaitu dengan negara Bolivia, Kanada, Prancis, Hongkong SAR,

Kepulauan Marshall, Mexico, Micronesia, Palau, Panama, Peru, Thailand, dan Turki.

Beberapa negara yang sudah melaksanakan TSP di antaranya adalah Amerika Serikat (USA) dan Hongkong; Kerajaan Spanyol dan Republik Colombia. TSP merupakan perkembangan baru di dunia modern yang dilaksanakan pertama kali di Syria dan Lebanon pada tahun 1951. Di kawasan Eropa, mekanisme TSP baru berkembang sejak tahun 1962 yaitu di 5 (lima) negara Skandinavia yang membuat perjanjian yang salah satu isinya memuat ketentuan mengenai dapat diberlakukannya keputusan pengadilan suatu negara di negara lain yang terlibat dalam perjanjian. Di Afrika, TSP baru berkembang pada tahun 1961 yaitu pada 12 (dua belas) negara bekas jajahan Perancis yang membuat perjanjian dalam masalah peradilan. Sedangkan di Amerika Serikat (USA), TSP baru berkembang pada tahun 1971 dengan mengadakan perjanjian dalam masalah peradilan dengan Mexico, kemudian dengan Canada.

Perkembangan lebih cepat dicapai di Eropa di mana pada tahun 1983 di bawah Komite Eropa mengenai masalah kejahatan telah menghasilkan Konvensi Eropa mengenai *Convention of The Transfer of Sentenced Persons*, yang ditandatangani di *Strasbourg* pada tanggal 21 Maret tahun 1983, dan ditandatangani oleh kurang lebih 44 (empat puluh empat) negara, baik oleh anggota maupun bukan anggota dari *Council of Europe*. Hingga tahun 1996 Konvensi ini telah diratifikasi lebih dari 30 (tiga puluh negara) termasuk Amerika Serikat (USA). Negara-negara Liga Arab pada tahun 1983 juga telah mempunyai perjanjian TSP dalam bentuk *Riyadh Arab Agreement on Judicial 1983* dan juga telah menghasilkan *Arab Agreement on Judicial Cooperation*. Di kawasan Amerika Selatan juga telah mempunyai perjanjian TSP, dalam bentuk

*Inter-American Convention on Serving of Criminal Sentences Aboard* pada tahun 1980, namun sampai dengan tahun 1996 hanya 2 (dua) negara saja yang ikut meratifikasinya yaitu Kanada dan Venezuela, sedangkan negara lain baru pada tahap penandatanganan.

### **Manfaat *Transfer of Sentenced Person* bagi Indonesia**

Bagi Indonesia, meningkatnya hubungan dengan negara-negara lain telah membawa dampak bagi peningkatan arus orang dan barang yang keluar dan masuk Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya WNI yang berada di negara lain maupun Warga Negara Asing (WNA) yang berada di Indonesia. Peningkatan mobilitas antar negara berimplikasi pada perlunya dipatuhi hukum nasional yang mengatur interaksi orang dan barang di wilayah tersebut. Pelanggaran hukum nasional sering kali berdampak pada sanksi hukum termasuk pemidanaan pelaku tindak pidana tanpa membedakan kewarganegaraan yang bersangkutan. Keadaan ini mendorong masyarakat internasional untuk membentuk suatu mekanisme pemidanaan narapidana dari negara tempat yang bersangkutan di negara asal guna menjalani sisa masa hukumannya, dalam suatu prosedur yang dikenal sebagai TSP.

Berkaitan dengan *Treaty on TSP*, ada satu prinsip lagi yang dianut oleh PBB yaitu prinsip 20 (dua puluh) dalam prinsip-prinsip utama perlindungan untuk semua orang yang sedang menjalani penahanan dalam penjara dalam bentuk apapun, menyebutkan bahwa: jika tahanan atau narapidana begitu menghendaknya, ia dapat, jika memungkinkan, ditempatkan di tempat penahanan atau pemenjaraan yang berada cukup dekat dengan kediaman tetapnya". Hal ini penting untuk mempertahankan hubungan dengan para

anggota keluarga dan teman-teman. Jika para tahanan dan terpidana ditempatkan jauh dari rumah mereka, hal ini membuat kunjungan sebagaimana halnya dengan cuti mengunjungi keluarganya menjadi lebih berat dan menghabiskan lebih banyak biaya. Kemungkinan dari perpindahan ke suatu tempat yang lebih dekat ke rumah harus dibicarakan dengan semua tahanan sesegera mungkin setelah kedatangannya di penjara. Di dalam banyak sistem mungkin sulit, khususnya untuk tahanan wanita dan anak, karena jumlah LAPAS atau penjara wanita dan anak di tempat yang diinginkan lebih sedikit dari pada jumlah LAPAS umum. Dalam kasus para narapidana, ada pengertian bahwa mereka harus jika memungkinkan, bisa menjalani hukuman tersebut di negara mereka (Bentuk perjanjian dalam pemindahan untuk tahanan orang asing, diangkat dalam Kongres Kejahatan Ke-7 PBB, tahun 1985). Dalam kaitannya dengan Perjanjian Internasional dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, menyatakan bahwa dalam hal penandatanganan perjanjian internasional, dilakukan oleh kepala negara, kepala pemerintahan, atau menteri luar negeri. *Treaty on TSP* merupakan perjanjian internasional, bukan kerja sama teknis dalam sebagai pelaksana perjanjian internasional yang sudah ada, oleh karena itu dalam pembuatan *Treaty on TSP* ini yang akan menandatangani adalah Presiden, dan bentuk perjanjiannya akan diratifikasi dalam bentuk undang-undang karena karena menyangkut kedaulatan, HAM dan pembentukan kaidah hukum baru, sehingga dalam proses pembuatannya harus melihat mekanisme perjanjian internasional yang sudah diakui dengan undang-undang.

Pada saat ini hampir sebagian besar negara di dunia telah melakukan pemindahan narapidana antar negara.

Apabila kita melihat tetangga dekat Indonesia seperti Malaysia, Filipina, Thailand, Vietnam, semuanya telah memiliki perangkat hukum nasional sebagai landasan hukum *Treaty on TSP*, Indonesia hingga saat ini belum dapat menerapkan perpindahan narapidana dengan alasan belum adanya hukum nasional yang mengatur, walaupun telah ada keperluan dan urgensi untuk dilakukannya hal tersebut. Saat ini terdapat banyak WNI yang menjalani pidana penjara di berbagai negara, selain itu terdapat pula permintaan dari beberapa negara lain untuk memulangkan WNI Indonesia yang ditahan di luar negeri untuk menjalani rehabilitasi, resosialisasi, dan reintegrasi mereka ke dalam masyarakat, namun hal tersebut belum bisa dilakukan karena ketiadaan dasar hukum nasional.

Di Indonesia, *Treaty on TSP* baru memperoleh perhatian pada awal tahun 2000, namun masih terbatas pada beberapa instansi yang terkait dengan permasalahan *Treaty on TSP*. Faktor-faktor yang menyebabkan adanya perhatian Pemerintah terhadap *Treaty on TSP* yaitu, **Pertama**, keanggotaan Indonesia pada beberapa konvensi internasional, antara lain *United Nations Convention Against Transnasional Organized Crime* (UNTOC) dan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC). **Kedua**, tawaran dari negara lain untuk membentuk perjanjian bilateral *Treaty on TSP*.

Seiring dengan semakin berkembangnya rezim hukum *Treaty on TSP* dan praktiknya yang telah lazim di manca negara, serta guna memenuhi kebutuhan Indonesia untuk melindungi warga negaranya di luar negeri yang sedang menjalani hukuman, maka bagi pemerintah RI dapat segera untuk menyamakan persepsi dan mengambil langkah-langkah konkrit untuk



mempersiapkan suatu instrumen hukum nasional yang mengatur kewenangan, prosedur dan mekanisme *Treaty on TSP* antar negara.

Salah satu keuntungan adanya hukum nasional mengenai *Treaty on TSP* adalah Indonesia dapat memiliki kepastian hukum dan parameter yang jelas dalam pelaksanaan *Treaty on TSP* sesuai kepentingan nasional dan dalam koridor yang dimungkinkan berdasarkan hukum internasional, termasuk jenis-jenis kejahatan berat tertentu yang mungkin bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat Indonesia. Adanya dasar hukum juga memberikan kepastian bagi seluruh instansi terkait dalam menyusun posisi terkait dengan tawaran kerja sama *Treaty on TSP*. Penyusunan legislasi nasional dapat mengacu atau mengadaptasi ketentuan yang terkait *Treaty on TSP* yang telah disepakati pada forum multilateral, bilateral dan hukum nasional dengan mempertimbangkan kepentingan umum dan rasa keadilan

masyarakat. Dalam skema kerja sama *Treaty on TSP* harus tetap mengacu pada perlunya masing-masing negara menghormati dan menegakkan hukum nasional di mana hukuman pidana dijatuhkan termasuk aspek penegakan hukum dan pemantauan pelaksanaan hukum.

Dengan adanya hukum nasional tentang TSP di Indonesia merupakan salah satu langkah-langkah strategis dari pemerintah agar lebih mudah dalam melindungi WNI di luar negeri. Di lain pihak, banyak narapidana WNA yang saat ini di penjara di Indonesia, dan seringkali menimbulkan permasalahan karena adanya tuntutan perlakuan yang dikaitkan dengan penegakan nilai-nilai universal HAM. Di samping itu, keterbatasan kapasitas lembaga pemsayarakatan untuk dapat menampung seluruh narapidana WNA di Indonesia turut menjadi faktor yang perlu dipertimbangkan dalam menjawab tawaran kerja sama *Treaty on TSP*.

---

\* Perancang Undang-Undang Bagian Polhukham, Deputi Perundang-undangan, Sekretariat Jenderal DPR RI.