

## **POLITIK HUKUM PEMINDAHAN NARAPIDANA ANTARANEGARA DI INDONESIA: TEPATKAH?**

### **ADOPTING THE LEGAL POLICY OF TRANSFER OF SENTENCED PERSON IN INDONESIA: IS IT THE RIGHT THING TO DO?**

**Marfuatul Latifah**

(Pusat Penelitian, Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, BKD  
Jalan Gatot Subroto, Ged. Nusantara I, lantai 2, Setjen DPR RI,  
e-mail: marfuatulatif@gmail.com)

Naskah Diterima: 6 Desember 2018, direvisi: 21 Juni 2019,  
disetujui: 31 Juli 2019

#### **Abstract**

*The transfer of sentenced person between countries is one type of international cooperation that is currently being practiced a lot. This is because the transfer of sentenced person between countries is considered to provide protection of human rights (HAM) by carrying out the rehabilitation process to inmates within the territory of their own country. There are several requests to transfer the sentenced person to the Indonesian government, but Indonesia has never practiced the transfer of the sentenced person between countries because of the absence of a rule of law governing the process of transferring the sentenced person at the legal system in Indonesia. This article will examine the concept of cooperation of the transfer of sentenced person between countries in the international world both from the basic principles that will be used in the implementation of cooperation between the transfer of prisoners between countries and the legal basis or agreement that will be used to carry out the transfer of sentenced person between countries. This article also aims to analyze the legal policy of the Government and the Republic of Indonesia Parliament in making the regulations relating to cooperation in the transfer of prisoners between countries. After the discussion it was known that the practice of transfer the sentenced persons between countries was not enough to be widely practiced because there were not many conventions that raised this cooperation method and there were not many benefits felt by countries in the international community. The regulation of the transfer of prisoners between countries will be better if set forth in separate laws, because an international collaboration between countries must have a strong and binding foundation that must be set forth in a law and the protection of human rights in the practice of displacement is easier to be controlled.*

*Keywords: transfer of sentenced person, rehabilitation, international collaboration, Indonesia*

#### **Abstrak**

Pemindahan narapidana antarneegara merupakan salah satu jenis kerjasama Internasional yang saat ini sedang banyak dipraktikkan. Hal tersebut karena pemindahan narapidana antarneegara dianggap dapat memberikan perlindungan hak asasi manusia (HAM) dengan melakukan proses rehabilitasi kepada narapidana di dalam wilayah negaranya sendiri. Terdapat beberapa permintaan untuk melakukan pemindahan narapidana antarneegara pada pemerintah Indonesia, namun Indonesia belum pernah mempraktikkan pemindahan narapidana antar negara karena ketiadaan payung hukum yang mengatur mengenai proses pemindahan narapidana dalam sistem hukum di Indonesia. Artikel ini akan mengkaji mengenai konsep kerjasama pemindahan narapidana antarneegara di dunia internasional baik dari prinsip dasar yang akan digunakan dalam pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarneegara maupun landasan hukum atau perjanjian yang akan digunakan untuk pelaksanaan pemindahan Narapidana antarneegara. Artikel ini juga bertujuan untuk menganalisis arah politik hukum Pemerintah dan DPR RI dalam membentuk peraturan terkait dengan kerjasama pemindahan narapidana antarneegara. Setelah pembahasan diketahui bahwa praktik pemindahan narapidana antarneegara belum cukup dipraktikkan secara meluas karena belum banyak konvensi yang mengangkat mengenai metode kerjasama ini dan belum banyak manfaat yang dirasakan oleh negara-negara di dunia internasional. Pengaturan mengenai pemindahan narapidana antarneegara melalui undang-undang merupakan kebutuhan yang tidak terhindarkan lagi sebab dengan melakukan pemindahan WNI yang menjalani penjara di luar negeri dapat mewujudkan rehabilitasi narapidana dengan mempermudah proses reintegrasi sosial. Pengaturan atas pemindahan narapidana antarneegara akan lebih baik jika dituangkan dalam undang-undang tersendiri, sebab sebuah kerjasama internasional antarneegara harus memiliki landasan yang kuat dan bersifat mengikat yang harus dituangkan melalui sebuah undang-undang dan perlindungan HAM dalam praktik pemindahan lebih mudah diukur.

Kata kunci: pemindahan narapidana antarneegara, rehabilitasi, kerjasama internasional, Indonesia

## PENDAHULUAN

Hukum terus berkembang mengikuti setiap kebutuhan dalam masyarakat. Di Indonesia hukum terus mengalami perubahan, guna memberikan ketentuan hukum yang paling memadai agar tercapainya keadilan dan kemanfaatan di masyarakat. Hal tersebut juga berlaku dalam proses pembinaan bagi narapidana (narapidana) di lembaga pemasyarakatan (lapas). Sistem pemasyarakatan dibentuk dengan tujuan untuk mengembalikan narapidana yang menjalani hukuman di lapas agar menjadi warga yang baik. Selain itu, sistem pemasyarakatan juga bertujuan untuk melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulanginya tindak pidana oleh narapidana.<sup>1</sup>

Sampai dengan bulan November 2018, Sistem Database Pemasyarakatan, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (DitjenPas) Kementerian Hukum dan HAM RI mencatat sebanyak 448 orang warga negara asing (WNA) yang menjadi narapidana di Indonesia.<sup>2</sup> Sedangkan Kementerian Luar Negeri RI mencatat bahwa pada tahun 2013 terdapat sejumlah 4.415 orang warga negara Indonesia (WNI) yang menjadi narapidana di berbagai negara lain selain Indonesia. Kondisi tersebut telah mendorong sejumlah negara seperti Malaysia, Thailand, China/Hong Kong, Filipina, Perancis, Nigeria, Iran, Bulgaria, Rumania, Brasil, Australia, Suriah, India dan Inggris mengajukan tawaran kerjasama pada Pemerintah Indonesia untuk memindahkan warga negaranya yang dihukum di Indonesia agar menjalani pidana di negara asalnya.<sup>3</sup>

Kerjasama tersebut dalam hukum internasional dikenal dengan *Transfer of Sentenced Person* (TSP). TSP pertama kali dituangkan dalam sebuah rekomendasi pada *Seventh United Nation Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* 1985. Kongres ini berhasil mengadopsi pedoman terkait “perjanjian dan rekomendasi terkait dengan pemindahan tahanan”.<sup>4</sup> Setelah itu pedoman terkait dengan perjanjian internasional dan ketentuan yang dapat digunakan sebagai landasan kerjasama TSP diperbaiki dalam kongres PBB tentang pencegahan tindak pidana dan perlakuan terhadap pelaku kejahatan sesudahnya. Selain dalam bentuk

rekomendasi kerjasama TSP juga diperkenalkan pada Konvensi PBB Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisasi Tahun 2000 yang telah diratifikasi dengan UU RI Nomor 5 Tahun 2009, dan Konvensi PBB Antikorupsi Tahun 2003.

Praktik transfer tahanan antarnegara hingga hari ini telah menjadi praktik umum di dunia internasional. Praktik ini sering dilakukan oleh negara-negara dengan tujuan utamanya memberikan perlindungan hak asasi manusia (HAM) dengan melakukan proses rehabilitasi kepada narapidana di dalam wilayah negaranya sendiri, agar narapidana yang berkewarganegaraan asing tidak menemui banyak kendala dalam menjalani proses rehabilitasi di lapas. Kendala yang dimaksud seperti adanya perbedaan bahasa, kebudayaan, agama, adat istiadat maupun kebiasaan.

Kendala tersebut diyakini dapat menghambat proses rehabilitasi, resosialisasi, dan reintegrasi narapidana sehingga tujuan dari sistem pemasyarakatan tidak dapat tercapai secara maksimal. Sebaliknya, apabila pelaku kejahatan menjalani pidana di wilayah negaranya sendiri maka kendala tersebut dapat diminimalisir sehingga proses reintegrasi sosial mereka akan menjadi lebih mudah. Dengan menjalani hukuman di negaranya sendiri diharapkan narapidana tersebut menjadi lebih dekat dengan lingkungan sosial budayanya sendiri sehingga berdampak pada perkembangan fisik dan mentalnya yang menjadi lebih baik dibandingkan jika si narapidana menjalani hukumannya di negara asing. Keuntungan pemindahan narapidana antarnegara tidak hanya akan dinikmati oleh negara lain, Indonesia juga dapat menggunakan mekanisme TSP guna memberikan perlindungan hukum untuk WNI yang dijatuhi pidana penjara di luar negeri.

Permintaan untuk melakukan pemindahan narapidana antarnegara pada pemerintah Indonesia, menjadi isu yang menarik diperbincangkan beberapa tahun terakhir. Perbincangan terhadap isu pemindahan narapidana antar negara menjadi semakin menarik ketika Pemerintah Australia pada tahun 2011 mengajukan permohonan pemindahan atas Schapelle R. Corby terpidana 20 (dua puluh) Tahun penjara atas kepemilikan narkotika di Indonesia. Banyak pihak menyatakan bahwa permohonan itu pada dasarnya tidak dapat dilaksanakan karena Indonesia belum memiliki ketentuan hukum yang memadai untuk melaksanakan kerjasama pemindahan narapidana antar negara.

Ketiadaan payung hukum yang mengatur mengenai proses pemindahan narapidana dalam sistem hukum di Indonesia menjadi kendala dalam menindaklanjuti tawaran kerjasama dari negara lain dalam bentuk transfer narapidana internasional.

<sup>1</sup> Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan

<sup>2</sup> “Sistem Database Pemasyarakatan, Data Terakhir WNA”, (online), ([http://smslap.ditjenpas.go.id/public/custom\\_r/current/method/monthly/idmr/766f6dc0-205e-105e-a298-303930323539](http://smslap.ditjenpas.go.id/public/custom_r/current/method/monthly/idmr/766f6dc0-205e-105e-a298-303930323539), diakses 2 November 2018).

<sup>3</sup> Badan Pembangunan Hukum Nasional, *Naskah Akademik RUU tentang Pemindahan Narapidana*, Jakarta: Badan Pembangunan Hukum Nasional, 2014, hal. 2.

<sup>4</sup> UNODC, *Handbook on The International of Sentenced Persons*, Vienna: United Nation Publishing, 2012, hal. 1.

Sedangkan Indonesia sendiri mempunyai kepentingan yang besar mengingat saat ini banyak WNI yang dijatuhi pidana dan sedang menjalankan pidananya di luar negeri. Untuk itu keberadaan payung hukum dalam pemindahan narapidana antarnegara dapat dipandang sebagai hal yang mendesak dalam rangka memberikan perlindungan hukum secara menyeluruh untuk narapidana WNI yang menjalani pidananya di Indonesia maupun narapidana WNI yang menjalani pidana di luar negeri.

Menyikapi hal tersebut, Kemenkumham telah melakukan kajian atas permasalahan pemindahan narapidana antarnegara. Kemenkumham juga telah berhasil menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara (RUU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara) yang dilengkapi dengan Naskah Akademik atas Rancangan Undang-Undang tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara pada Tahun 2015.<sup>5</sup> Sebagai langkah lanjutan, Pemerintah Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat RI (DPR RI) telah menyetujui RUU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara sebagai salah satu RUU dalam Program legislasi nasional (Prolegnas) jangka panjang 2014-2019.<sup>6</sup>

Walaupun RUU Pemindahan Narapidana Antarnegara telah ada dalam Prolegnas Jangka Panjang 2014-2019, nampaknya DPR maupun pemerintah belum menjadikan RUU tersebut sebagai prioritas. Karena sampai tahun 2018 belum ada langkah pembahasan mengenai RUU Pemindahan Narapidana Antarnegara walaupun penyusunan NA dan RUU Pemindahan Narapidana Antarnegara yang disiapkan oleh Pemerintah dalam hal ini Direktorat telah selesai pada tahun 2015. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan membahas mengenai bagaimana konsep kerjasama TSP dalam praktik internasional, serta bagaimana arah politik hukum tentang pemindahan narapidana antarnegara dalam sistem hukum di Indonesia.

Kajian atas konsep kerjasama TSP telah dilakukan oleh beberapa penulis, antara lain:

1. Arie Afriansyah, menulis makalah tentang *The Urgency of Agreement on The Transfer of Sentenced Persons between Indonesia and South East Asian Countries* yang dipresentasikan pada *Law 2.0: New Challenges in Asia 12<sup>th</sup> Asian Law*

<sup>5</sup> "Program Legislasi Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM", (*online*), (<http://peraturan.go.id/ruu-tentang-pemindahan-narapidana-antarnegara.html>, diakses 12 November 2018).

<sup>6</sup> Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-undang Prioritas tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-undang Tahun 2015-2019.

*Institute Conference*.<sup>7</sup> Tulisan ini membahas mengenai pentingnya pemindahan narapidana antarnegara guna mendukung tujuan pemidanaan yaitu rehabilitasi dan integrasi, yang lebih mudah dilakukan jika dilakukan didekat tempat para narapidana tinggal. Selain itu, tulisan ini juga mengkaji mengenai keuntungan jika Indonesia menerapkan kerjasama TSP dengan negara Asia Tenggara. Keuntungan yang dimaksud adalah perlindungan hak-hak WNI yang menjadi narapidana di luar negeri. Selain itu, tulisan ini juga membahas mengenai keuntungan bagi wilayah kawasan ASEAN jika Indonesia menginisiasi kerjasama TSP.

2. Eka Martiana Wulansari, menulis tentang Kerjasama Internasional dalam Perpindahan Narapidana (*Transfer of Sentenced Person*) dalam *Jurnal Rechtsvinding*,<sup>8</sup> Media Pembinaan Hukum Nasional, dalam tulisan tersebut dikaji mengenai instrumen hukum yang dapat digunakan sebagai landasan dalam pemindahan narapidana antar negara seperti perjanjian multilateral ataupun perjanjian bilateral. Tulisan ini juga menyatakan bahwa dengan menerapkan kerjasama TSP Indonesia, yang didahului dengan pembentukan UU pemindahan Narapidana antarnegara, pemerintah Indonesia dapat memberikan perlindungan terhadap WNI di luar negeri dengan lebih maksimal. Selain itu, jika pemerintah Indonesia telah berhasil mengesahkan UU tentang Pemindahan Narapidana antarnegara maka kepastian hukum dalam pelaksanaan TSP dari Indonesia ke negara lain ataupun sebaliknya akan memiliki parameter yang jelas dan terukur.
3. Jamil Ddamulira Mujuzi, menulis tentang *Analysing the Human Rights Issues Relating to the Transfer of Sentenced Persons between Hong Kong and Others Countries dalam The Chinese Journal of Comparative Law*.<sup>9</sup> Menurut Jamil, pemindahan narapidana antarnegara bertujuan untuk memastikan bahwa tujuan pemyarakatan untuk melakukan rehabilitasi

<sup>7</sup> Arie Afriansyah, "The Urgency of Agreement on The Transfer of Sentenced Persons between Indonesia and South East Asian Countries" yang dipresentasikan pada *Law 2.0: New Challenges in Asia 12<sup>th</sup> Asian Law Institute Conference*, Taiwan 21 dan 22 Mei 2015.

<sup>8</sup> Eka Martiana Wulansari, "Kerjasama Internasional dalam Perpindahan Narapidana (Transfer of Sentenced Person)", *Jurnal Rechtsvinding online*, September 2014, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta September 2014.

<sup>9</sup> Jamil Ddamulira Mujuzi, "Analysing the Human Rights Issues Relating to the Transfer of Sentenced Persons between Hong Kong and Others Countries", *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol. 1 No.2 Agustus 2013, hal. 335-364.

dan reintegrasi dapat tercapai dengan baik, karena narapidana menjalani pidana penjaranya di wilayah negaranya sendiri. Selain itu, tulisan ini juga membahas mengenai perjanjian pemindahan narapidana antara Hongkong dan 10 negara lain seperti Sri Lanka, Australia, Italia, Amerika Serikat, Filipina, Inggris, Thailand, Portugal, Perancis, dan Belgia. Berdasarkan hasil pembahasan, disimpulkan bahwa perjanjian pemindahan narapidana antarnegara yang dilakukan oleh hongkong dengan 10 negara lain belum mencantumkan klausa jaminan bahwa Narapidana yang dipindahkan dari Hongkong akan direhabilitasi di negara asalnya setelah dipindahkan. Dengan demikian, perlindungan HAM yang semula menjadi tujuan dari kerjasama ini, tidak akan terlaksana jika Hongkong tidak merevisi perjanjian TSP yang telah disepakatinya dengan 10 negara tersebut.

Ketiga artikel tersebut membahas mengenai kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dengan subjek yang berbeda-beda. Ari dan Eka Martiana membahas mengenai kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dengan Indonesia sebagai subjek pembahasan, namun Eka membahas mengenai instrumen yang dapat digunakan dalam kerjasama pemindahan narapidana antarnegara secara umum. Sedangkan Ari membahas mengenai kerjasama pemindahan narapidana antarnegara antara Indonesia dan negara-negara yang berada di kawasan ASEAN. Sedangkan artikel Jamil membahas mengenai perlindungan HAM dalam praktik kerjasama pertukaran narapidana antarnegara yang telah dilakukan oleh Hong Kong dan kurangnya perlindungan HAM dalam praktik tersebut.

Berbeda dengan ketiga tulisan tersebut, tulisan ini akan membahas mengenai konsep kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dalam dunia internasional seperti prinsip dasar dalam pelaksanaan pemindahan narapidana antar negara dan instrumen hukum yang digunakan sebagai landasan pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara. Namun, tidak hanya sampai membahas konsep dalam dunia internasional tulisan ini juga akan membahas mengenai arah politik hukum terkait dengan pengaturan pemindahan narapidana antarnegara dalam sistem hukum di Indonesia.

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana konsep kerjasama pemindahan narapidana antarnegara di dunia internasional baik dari prinsip dasar yang akan digunakan dalam pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara maupun landasan hukum atau perjanjian

yang akan digunakan untuk pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara. Selain itu, tulisan ini juga bertujuan untuk menganalisis arah politik hukum Pemerintah dan DPR RI dalam membentuk peraturan terkait dengan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara. Tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Anggota DPR RI dalam melaksanakan tugas legislasi khususnya bagi pembentukan RUU Pemindahan Narapidana Antarnegara. Selain itu, tulisan ini juga diharapkan dapat memberikan landasan pertimbangan materi bagi pembentukan RUU Pemindahan Narapidana Antarnegara.

## **METODE PENELITIAN**

Artikel ini disusun dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas, konsepsi, doktrin dan norma hukum baik yang bersifat internasional maupun nasional yang berkaitan dengan praktik dan pengaturan mengenai pemindahan narapidana antarnegara agar dapat melihat arah politik hukum terkait dengan pengaturan tentang pemindahan narapidana antarnegara.

## **PEMBAHASAN**

### **Konsep Pemindahan Narapidana Antarnegara di Dunia Internasional**

Sebelum membahas mengenai politik hukum terkait dengan pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara yang akan diatur di Indonesia, perlu dibahas mengenai konsep pemidanaan narapidana antarnegara di dunia internasional. Pembahasan mengenai konsep dan praktik pemindahan narapidana antarnegara di dunia Internasional, arah politik hukum terkait dengan pemindahan narapidana antarnegara di Indonesia dapat lebih mudah dituangkan dalam bentuk peraturan dengan menggunakan konsep dan praktik internasional sebagai acuan.

Pemindahan narapidana antarnegara, pada dasarnya dapat diartikan sebagai pelaksanaan hukuman yang tidak dilakukan ditempat di mana putusan dibacakan melainkan di tempat di daerah hukum lain atau dalam hal ini negara lain. Kerjasama pemindahan narapidana antarnegara pertama kali dikumandangkan pada *The Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* yang dilaksanakan pada Tahun 1975. Kongres kelima memutuskan 19 poin penting tentang pencegahan tindak pidana dan perlakuan terhadap narapidana dan keputusan mengenai pemindahan narapidana antarnegara

dituangkan dalam Keputusan No. 13 Kongres. Keputusan untuk memperkenalkan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara karena kesadaran negara-negara peserta kongres tersebut akan globalisasi yang tumbuh semakin cepat dan memungkinkan mobilitas manusia keseluruh penjuru dunia menjadi lebih mudah, sehingga siapapun berpotensi melakukan pelanggaran hukum di wilayah lain selain negaranya.

Berdasarkan hal tersebut, kebutuhan untuk memindahkan narapidana agar dapat menjalani hukuman penjara di wilayah negaranya sendiri tidak dapat terhindarkan lagi dan hal tersebut hanya dapat terlaksana dengan kerjasama internasional dalam wujud membangun prosedur yang memfasilitasi pemindahan narapidana antarnegara. Selain itu, pemindahan narapidana antarnegara juga bertujuan untuk mencapai target rehabilitasi sosial bagi narapidana yang menjalani pidana penjaranya di luar negeri dengan memfasilitasi kepulangan mereka ke negara asal mereka untuk menjalani hukuman mereka.

Rekomendasi ini kemudian dikembangkan pada *The Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* (Kongres keenam), yang dilaksanakan 5 (lima) tahun kemudian tepatnya tahun 1980. Kongres keenam berhasil menindaklanjuti isu pemindahan narapidana antarnegara dan mengadopsi "*Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners and Recommendations on the Treatment of Foreign Prisoners*" yang digunakan sebagai pedoman pemindahan narapidana antarnegara. Dalam pedoman tersebut, diatur mengenai prinsip-prinsip dasar yang digunakan dalam pemindahan narapidana antarnegara, persyaratan lainnya dalam pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara, peraturan prosedural terkait dengan pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara, pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara dan grasi, serta ketentuan final.

Pelaksanaan kerjasama pemindahan Narapidana antarnegara sebaiknya memerhatikan prinsip-prinsip dasar yang dituangkan pada Lampiran I keputusan *The Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Model Agreement on The Transfer of Foreign Prisoner*. Prinsip yang dimaksud adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Negara anggota PBB harus bekerjasama seluas-luasnya untuk memfasilitasi pemindahan narapidana antar negara untuk mendukung pemindahan sosial dari narapidana yang menjalani pidana penjara di luar negeri sedini mungkin;
2. pemindahan narapidana antarnegara harus dilakukan atas dasar saling menghormati kedaulatan dan yurisdiksi nasional;
3. pemindahan narapidana antarnegara hanya dapat dilakukan pemindahan tahanan harus dilakukan dalam kasus-kasus di mana pelanggaran yang dilakukan terhadap keyakinan dapat dihukum dengan perampasan kebebasan oleh otoritas peradilan dari negara pengirim dan negara tujuan transfer dilakukan sesuai dengan hukum nasional mereka
4. *administering state; sentencing state*; narapidana, serta kerabat dekat, dapat menyatakan minat mereka untuk melakukan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara;
5. pemindahan narapidana anarnegara hanya dapat dilaksanakan jika negara tempat pelaksanaan penjara dan negara asal narapidana mencapai persetujuan bersama untuk memindahkan narapidana. Selain itu, pemindahan narapidana antarnegara juga harus mendapatkan persetujuan dari narapidana yang bersangkutan;
6. narapidana harus mendapatkan informasi yang lengkap terkait dengan tersedianya kemungkinan untuk dipindahkan ke negara asalnya dan konsekuensi hukum yang akan ditimbulkan dari perpindahan tersebut, khususnya apakah dia dapat dituntut karena pelanggaran lain yang dilakukan sebelum pemindahan tersebut;
7. *administering State* harus diberi kesempatan untuk memverifikasi keinginan narapidana untuk dipindahkan secara leluasa;
8. setiap peraturan mengenai pemindahan narapidana antarnegara harus dapat diterapkan untuk hukuman penjara serta hukuman lain melibatkan perampasan kebebasan karena adanya tindakan kriminal;
9. dalam hal narapidana tidak mampu untuk menentukan keinginannya, kuasa hukumnya dapat mewakilinya untuk mengambil keputusan untuk mengajukan permohonan pemindahan antarnegara.

Setelah menentukan prinsip-prinsip dasar dalam pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara pada kongres ke enam, PBB semakin gencar mempromosikan pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara tidak hanya bagi kejahatan

<sup>10</sup> "UN Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners and Recommendations on the Treatment of Foreign Prisoners", Adopted by the Seventh Crime Congress, Milan, 26 August-6 September 1985, and endorsed by the General Assembly in resolution 40/32, (*online*), (<http://www.prisonwatch.org/assets/un-model-agreement-on-the-transfer-of-foreign-prisoners-and-recommendations-on-the-treatment-of-foreign-prisoners.pdf>, diakses tanggal 18 November 2018).

konvensional, tapi juga pada kejahatan terorganisasi, kejahatan narkoba, dan kejahatan korupsi.<sup>11</sup> Hal tersebut dapat dilihat dari dicantumkannya klausa mengenai pemindahan narapidana antarnegara dalam beberapa konvensi internasional, seperti *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) dalam Pasal 45 dan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (UNTOC) dalam Pasal 17.

Berdasarkan prinsip umum tersebut, pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara harus menghormati yurisdiksi antara *sentencing state* dan *administering state*.<sup>12</sup> Hal ini menjamin bahwa kedaulatan tiap-tiap negara khususnya dalam pelaksanaan penegakan hukum di wilayah negaranya sendiri tidak dicampuri oleh negara lain, walaupun subjek yang menjalani hukuman merupakan warga negara dari *administering state*. Kedaulatan ini juga diartikan sebagai keleluasaan bagi *administering state* untuk memverifikasi keinginan narapidana untuk dipindahkan adalah keinginan tanpa paksaan.<sup>13</sup>

Selain itu, hal lain yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara adalah prinsip *double criminality* (kriminalitas ganda).<sup>14</sup> Prinsip kriminalitas ganda merupakan prinsip hukum yang mensyaratkan bahwa kedua negara yang terlibat dalam kerjasama harus mengakui perbuatan yang dilanggar oleh narapidana adalah sebuah tindak pidana.<sup>15</sup> Prinsip ini dikenal dalam kerjasama internasional dalam hukum pidana seperti ekstradisi dan bantuan pidana timbal-balik yang kemudian diberlakukan juga dalam kerjasama pemindahan narapidana antarnegara.

Berdasarkan prinsip ini kedua negara yang terlibat dalam pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara harus memeriksa dengan teliti apakah narapidana tersebut melakukan perbuatan yang diakui sebagai tindak pidana oleh kedua negara dan perbuatan tersebut harus diancam oleh pidana penjara (perampasan kemerdekaan). Jika salah satu negara menganggap perbuatan narapidana tidak sebagai tindak pidana maka kerjasama dalam pemindahan narapidana antarnegara tidak bisa dilaksanakan. Begitu juga ketika kedua negara menganggap perbuatan yang dilakukan narapidana

sama-sama sebagai tindak pidana namun peraturan hukum di salah satu negara tidak mengancamnya dengan pidana penjara.<sup>16</sup>

Prinsip kriminalitas ganda ini juga berkaitan dengan azas legalitas, tepatnya pada poin "*nulla poena sine lege*" (tiada pidana tanpa undang-undang). Jika salah satu negara yang akan melakukan kerjasama khususnya kerjasama pemindahan narapidana antarnegara tidak mengatur perbuatan yang dilanggar oleh narapidana sebagai tindak pidana maka jika pemindahan narapidana dilaksanakan, bisa saja dilepaskan dari kewajiban melanjutkan pidana penjara dan hal itu tidak sesuai dengan konsep awal dari kerjasama pemindahan narapidana antarnegara.

Dalam pemindahan narapidana antarnegara terdapat 3 (tiga) pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pemindahan narapidana antar negara, yaitu: *sentencing state*, *administering state*, dan narapidana atau keluarga atau kuasa hukumnya.<sup>17</sup> Setiap pihak memiliki kewenangannya masing-masing. *Sentencing state*, *administering state*, dan pihak narapidana memiliki hak yang sama untuk mengajukan permohonan pemindahan narapidana antarnegara, namun *sentencing state* dan *administering state* tidak dapat mengajukan permohonan tanpa persetujuan dari narapidana maupun pihak yang mewakilinya. Hal ini menegaskan bahwa narapidana harus tahu bahwa akan dilakukan pemindahan atas dirinya dan telah memahami konsekuensi hukum atas praktik tersebut. Pemindahan narapidana antarnegara baru dapat terlaksana ketika kedua negara telah mencapai persetujuan.

### **Instrumen Hukum bagi Pelaksanaan Kerjasama Pemindah Narapidana antarnegara**

Secara umum dalam dunia internasional berdasarkan peserta dalam perjanjian, dikenal perjanjian internasional yang bersifat bilateral dan multilateral. Walaupun dalam praktik jenis sebuah perjanjian internasional tidak memiliki konsekuensi

<sup>11</sup> Lihat Prinsip 1 pada *General Principal on Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners*.

<sup>12</sup> Lihat Prinsip 2 pada *general principle on model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners*.

<sup>13</sup> Lihat Prinsip 7 pada *general Principle on Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners*.

<sup>14</sup> Lihat Prinsip 3 pada *general principle on model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners*.

<sup>15</sup> Sharon A. Williams, "The Double Criminality Rule and Extradition: A Comparative Analisis", *Nova Law Review*, Volume 15 Issue 2 Article 9, 1991, hal. 581-623.

<sup>16</sup> Maria Pleic, *Challenges in Cross-Border Transfer of Prisoners: EU Framework and Croatian Perspective*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series – Issue 2, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek Publisher, hal. 377. Dalam artikel tersebut Maria menggunakan azas "*mutual recognition*" yang dapat diartikan sebagai pengakuan kedua negara yang akan melakukan pemindahan narapidana antarnegara bahwa perbuatan yang dilakukan oleh narapidana adalah sebuah tindak pidana yang digunakan dalam praktik kerjasama pemindahan narapidana antarnegara di European Union. Penulis menyetarakan azas *double criminality* dan *mutual recognition*.

<sup>17</sup> Lihat Prinsip 4, 5, dan 6 pada *General Principal on Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners*.

tertentu, tetap saja teori perjanjian internasional kerap kali diklasifikasikan berdasarkan ruang lingkup teritorialitasnya.<sup>18</sup>

Perjanjian bilateral biasa disebut sebagai *bipartite treaty*. Perjanjian bilateral dapat diartikan sebagai perjanjian yang dibuat oleh dua pihak.<sup>19</sup> Perjanjian bilateral biasanya dibuat untuk mengatur mengenai kepentingan dua negara yang ingin meningkatkan atau mengatur mengenai masalah-masalah tertentu. Pada tahapan tertentu jika terdapat banyak negara yang mempraktikkan perjanjian bilateral yang sifat dan materinya sama, perjanjian bilateral tersebut dapat juga menjadi bukti atau acuan bagi hukum kebiasaan internasional yang dapat berlaku secara umum.<sup>20</sup>

Sedangkan perjanjian multilateral adalah perjanjian yang melibatkan lebih dari 2 (dua) pihak. Perjanjian multilateral sendiri dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu perjanjian regional dan perjanjian universal. Perjanjian regional adalah perjanjian yang diadakan di antara beberapa negara dalam satu wilayah tertentu, seperti Piagam ASEAN, *North Treaty Organization*, dan *Organization of African Unity*. Sedangkan perjanjian multilateral yang bersifat universal adalah perjanjian yang diadakan di antara beberapa negara tanpa batasan wilayah apapun. Contoh perjanjian multilateral yang bersifat universal adalah Konvensi Wina tahun 1961/1963 tentang hubungan diplomatik dan konsuler dan Konvensi Genosida tahun 1948.

Dalam praktik pemindahan narapidana antarnegara, sampai saat ini belum ada satupun konvensi yang mengatur secara menyeluruh tentang pemindahan narapidana antarnegara yang disahkan dalam sebuah konferensi PBB. Sehingga tidak ada ketentuan hukum secara internasional yang berlaku sama bagi setiap negara anggota PBB, kecuali *Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners and Recommendations on the Treatment of Foreign Prisoners* yang hanya sebatas inisiatif dari PBB. Dalam *model agreement* ini, hanya dituangkan rambu-rambu bagaimana pemindahan narapidana antarnegara dapat dilakukan. Hal ini berarti tidak ada perjanjian multilateral yang bersifat universal yang mengatur mengenai pemindahan narapidana antarnegara. Hal tersebut karena berkembangnya doktrin kedaulatan negara yang mana di dalamnya dinyatakan bahwa negara berdaulat untuk melakukan penegakan hukumnya sendiri tanpa campur tangan

pihak lain.<sup>21</sup> Pemindahan narapidana antarnegara karena pemindahan narapidana dianggap sebagai bagian dari penegakan hukum yang pada dasarnya tidak dapat dicampuri oleh pihak manapun.

Karena tidak tersedianya perjanjian multilateral yang bersifat universal terkait dengan pemindahan narapidana antarnegara, beberapa negara yang berada dalam kawasan tertentu kemudian membentuk perjanjian multilateral yang bersifat regional. Perjanjian multilateral yang bersifat regional terkait dengan pemindahan narapidana antarnegara yang telah dibentuk saat ini antara lain *European Convention on the Transfer of Sentenced Persons* yang berlaku sejak tahun 1985. Konvensi ini merupakan konvensi multilateral yang terbuka karena tidak hanya diratifikasi oleh negara-negara Uni Eropa, konvensi ini juga diratifikasi oleh 18 negara lain yang berada di luar kawasan Uni Eropa seperti Australia, Bahama, Bolivia, Kanada, Chili, Costa Rica, Ekuador, Honduras, Israel, Jepang, Maurisius, Meksiko, Panama, Korea, Tonga, Trinidad & Tobago, Amerika Serikat, dan Venezuela.<sup>22</sup>

Selain Uni Eropa, kawasan lain yang juga membentuk perjanjian multilateral sebagai landasan hukum pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara adalah Inter-Amerika, yaitu melalui *Inter-American Convention on Serving Criminal Sentences Abroad* yang mulai diberlakukan sejak tahun 1996. Konvensi ini juga diratifikasi oleh negara selain negara dalam kawasan Interamerika, yaitu Republik Cheznya dan Saudi Arabia.<sup>23</sup>

Selain membentuk perjanjian multilateral yang bersifat regional, banyak negara mempraktikkan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dengan menggunakan perjanjian bilateral. Bahkan dalam praktik perjanjian bilateral dapat tetap berlaku, bahkan antara negara anggota Uni Eropa yang terikat oleh *European Convention on the Transfer of Sentenced Persons*. Banyak negara telah melakukan perjanjian bilateral untuk menjadi landasan dalam pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara. Sebagai contoh, perjanjian kerjasama antara Rumania dan Kerajaan Norwegia dalam pemindahan narapidana antar negara (*Treaty between Romania and the Kingdom of Norway on the Transfer of Sentenced Person*) dan Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Australia dan Pemerintah Republik Rakyat Cina dalam pemindahan narapidana antar negara (*Treaty between the*

<sup>18</sup> Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional Dinamika dan Tinjauan Kritis Terhadap Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2016, hal. 97.

<sup>19</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Perjanjian Internasional*, Jakarta: PT. Tatanusa, 2008, hal. 13.

<sup>20</sup> *Op.Cit.*, Eddy Pratomo, hal. 98-99.

<sup>21</sup> Michal Plachta, *Transfer of Prisoners under International Instruments and Domestic Legislation: A Comparative Study*, Jerman: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 1993, hal. 154-167.

<sup>22</sup> *Op. Cit.*, UNODC Handbook of... hal. 19.

<sup>23</sup> *Op.Cit.*, Arie Afriansyah, hal. 7

*Government of Australia and the Government of the People's Republic of China concerning on the Transfer of Sentenced Person*).<sup>24</sup> Perjanjian yang bersifat bilateral memudahkan pelaksanaan pemindahan antar dua negara yang menginginkan pemindahan narapidana tersebut. Dalam perjanjian bilateral setiap klausa yang dibentuk tentu saja telah disesuaikan dengan kebutuhan tiap negara agar kedaulatan negara masing-masing tetap dapat dihormati.

Berdasarkan pembahasan tersebut diketahui bahwa tidak adanya perjanjian multilateral yang berlaku universal yang diakui oleh seluruh negara di dunia tidak menghentikan praktik kerjasama pemindahan narapidana antarnegara. Hal tersebut dibuktikan dengan tetap terlaksananya kerjasama pemindahan narapidana antarnegara yang kemudian dibuktikan dengan banyaknya perjanjian yang dibentuk baik secara multilateral maupun bilateral dengan maksud agar kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dapat dilaksanakan dengan dasar hukum yang kuat.

Walaupun menggunakan perjanjian bilateral, sebaiknya perjanjian tersebut tetap menjunjung tinggi prinsip-prinsip yang berlaku secara universal seperti penghormatan atas prinsip kedaulatan negara, dan asas yuridiksi nasional.<sup>25</sup> Penghormatan atas prinsip kedaulatan negara dan asas yuridiksi nasional merupakan hal yang paling mendasar, terlebih dalam kerjasama dalam kerangka penegakan hukum. Hal tersebut karena pada dasarnya setiap negara memiliki kebebasan bagaimana penegakan hukum di yurisdiksi negaranya dilaksanakan walaupun objeknya adalah WNA. Penghormatan atas prinsip kedaulatan negara dan asas yuridiksi nasional juga dapat dijadikan landasan argumentasi untuk menolak pembentukan konvensi pemindahan narapidana antarnegara. Sebab, jika salah satu negara yang akan melakukan pemindahan narapidana antarnegara merasa kedaulatan negaranya tidak terlindungi, negara tersebut dapat menolak permintaan pemindahan narapidana antar negara dan perjanjian tidak perlu dilaksanakan.

Selain itu, kerjasama pemindahan narapidana antarnegara bukan satu-satunya kerjasama dalam ranah hukum pidana yang dipraktikkan dalam hukum internasional, karena dalam hukum internasional dikenal kerjasama timbal balik pidana dan ekstradisi yang keduanya merupakan kerjasama dalam kerangka penegakan hukum pidana antar negara-negara di dunia. Kedua model kerjasama tersebut diatur dalam Resolusi PBB, namun tidak sampai

bentuk konvensi.<sup>26</sup> Sedangkan ketentuan yang digunakan bagi kerjasama pemindahan narapidana antarnegara baru sebatas lampiran dalam keputusan kongres. Hal ini menunjukkan bahwa kerjasama pemindahan narapidana antarnegara belum mendapatkan perhatian yang serius dari PBB.

### **Arah Politik Hukum terkait Pengaturan Pemindahan Narapidana Antarnegara**

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari bahasa Belanda *rechtspolitiek*, yang terdiri dari kata *rechts* dan *politiek*. *Rechts* dapat diartikan sebagai hukum, sedangkan dalam Bahasa Belanda, kata *politiek* sering disetarakan pengertiannya dengan *beleid* yang jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia adalah kebijakan.<sup>27</sup> Kata kebijakan dapat diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.<sup>28</sup>

Mahfud MD menyatakan politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>29</sup> Sebagai tambahan, pengertian "hukum" tadi bisa diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mencakup undang-undang, dan bisa juga diartikan sebagai putusan pengadilan.<sup>30</sup>

Mahfud menjelaskan lebih lanjut bahwa pengertian politik hukum tersebut meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>31</sup> Jika melihat pada definisi politik hukum yang disebutkan oleh Mahfud MD tersebut, dapat dinyatakan bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang

<sup>26</sup> *The UN Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters* ini diadopsi oleh Sidang Umum PBB dengan Resolution 45/117 pada 14 Desember 1990.

<sup>27</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, hal. 19-21.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 22.

<sup>29</sup> Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi cetakan ke-3, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010, hal. 1.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 5.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 38.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Arie Afriansyah, hal. 9-10

<sup>25</sup> *Op.Cit.*, UNODC, Handbook on The International of Sentenced Persons..., hal. 54.

dapat menunjukkan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pemindahan narapidana antarnegara menjadi praktik yang telah dilakukan oleh banyak negara di dunia. Atas dasar hal tersebut banyak juga negara yang telah mengajukan permohonan untuk melakukan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara pada Pemerintah Indonesia. Namun kerjasama tersebut belum dapat terwujud karena Pemerintah Indonesia tidak memiliki landasan hukum bagi pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara.

Berdasarkan hal tersebut pengaturan secara nasional tentang pemindahan narapidana antarnegara merupakan sebuah kebutuhan mendasar. Karena hampir setiap negara yang mempraktikkan pemindahan narapidana antarnegara memiliki pengaturan secara nasional. Pengaturan secara nasional dibutuhkan agar terlihat jelas arah kebijakan sebuah negara terkait dengan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara.

Saat ini pengaturan terkait dengan pemindahan narapidana antarnegara dalam skala nasional di Indonesia belum tersedia, sehingga garis kebijakan yang mencerminkan keinginan pemerintah melaksanakan pemindahan narapidana antarnegara belum tersedia. Sistem hukum di Indonesia baru mengatur mengenai 2 (dua) bentuk kerjasama lain dalam penegakan hukum pidana secara internasional, yaitu ekstradisi dengan UU Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi dan Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana dengan UU Nomor 1 Tahun 2006.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, landasan dasar dari pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara adalah untuk mempermudah proses rehabilitasi narapidana dan mempermudah re-integrasi sosial. Hal ini sesuai dengan tujuan dari sistem pemidanaan, yang didalamnya narapidana merupakan objek paling penting. pemindahan narapidana ke negara asalnya juga dapat membantu mengurangi penderitaan yang dirasakan oleh narapidana selama menjalani hukuman penjara, seperti kendala bahasa, kultur yang berbeda, dan jenis makanan yang didapatkan.<sup>32</sup>

Di Indonesia pemidanaan tidak lagi sekedar berfungsi untuk memberikan efek jera bagi pelaku tindak pidana. Pemidanaan dilakukan dalam rangka merehabilitasi pelaku dan mempersiapkan agar pelaku dapat berintegrasi dengan masyarakat pada umumnya (re-integrasi). Berdasarkan Pasal 1 angka

2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan (UU Pemasarakatan), Sistem Pemasarakatan diartikan sebagai suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan narapidana berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas narapidana agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Dalam ketentuan pasal ini, tujuan rehabilitasi dapat dilihat dari frasa "meningkatkan kualitas narapidana agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana". Sedangkan tujuan reintegrasi dapat dilihat pada frasa "sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab".

Salah satu asas yang digunakan dalam menjalankan sistem pemasarakatan di Indonesia adalah "terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu".<sup>33</sup> Berdasarkan asas tersebut, narapidana yang sedang menjalankan pidana penjara di lapas, harus tetap didekatkan dan dikenalkan dengan masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari masyarakat, antara lain berhubungan dengan masyarakat dalam bentuk kunjungan, hiburan ke dalam lapas dari anggota masyarakat yang bebas, dan kesempatan berkumpul bersama sahabat dan keluarga seperti program cuti mengunjungi keluarga.

Asas tersebut menjamin hak seorang terpidana agar dapat tetap berhubungan dengan mudah dengan keluarganya dan sahabatnya merupakan suatu yang penting dan wajib dilaksanakan terhadap para terpidana. Hal ini tentunya menjadikan suatu proses mendekati terpidana dengan keluarga atau sahabat dan lingkungannya menjadi suatu hal yang penting untuk dilaksanakan, terlebih terhadap mereka yang terpisah cukup jauh dari segi jarak dari keluarga, sahabat, dan lingkungannya tersebut. Hal ini penting dilakukan baik itu terhadap warga negara Indonesia yang menjadi terpidana di negara lain di luar Indonesia, ataupun terhadap WNA yang menjadi terpidana di Indonesia. Namun, jika narapidana menjalankan pidana tidak di wilayah negaranya atau jika Narapidana merupakan WNA maka asas ini tidak dapat dilaksanakan dengan semestinya.

<sup>32</sup> Adriano Martufi, *Assessing the resilience of 'social rehabilitation' as a rationale for transfer: A commentary on the aims of Framework Decision 2008/909/JHA*, *New Journal of European Criminal Law* 2018, Vol. 9(1), hal. 43–61.

<sup>33</sup> Pasal 5 butir 9 UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.

Kerjasama pemindahan narapidana antarnegara agar narapidana dapat melaksanakan hukumannya di negara asalnya merupakan solusi yang sesuai atas kondisi tersebut. Narapidana yang menjalani hukumannya di negara asalnya dapat direhabilitasi, diresosialisasi dan direintegrasi lebih baik daripada di tempat lainnya. Hal ini merupakan alasan yang positif untuk memindahkan narapidana ke negara di mana orang tersebut memiliki keterkaitan sosial untuk menjalani hukumannya. Pemenjaraan di negara lain, jauh dari keluarga dan teman dapat menjadi kontraproduktif bagi tujuan pemidanaan itu sendiri karena keluarga sebenarnya dapat memberikan dukungan sosial dan modal sosial bagi narapidana, yaitu sesuatu yang dapat meningkatkan kemungkinan suksesnya rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Oleh sebab itu, pembentukan dan pengesahan UU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara merupakan kebijakan yang tepat, guna memberikan jaminan perlindungan bagi WNI yang menjalani pidana di luar negeri.

Pada dasarnya upaya pembentukan garis kebijakan secara resmi tentang pemindahan narapidana antarnegara sudah pernah diinisiasi oleh Pemerintah dan DPR RI sebagai pihak yang berwenang membentuk undang-undang. Hal tersebut dapat dilihat dari kesepakatan bersama antara DPR dan Pemerintah untuk memasukkan RUU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara dalam daftar Program Legislasi Nasional jangka panjang, yaitu tahun 2015-2019.<sup>34</sup> Dalam daftar tersebut dinyatakan bahwa Pemerintah sebagai eksekutif diberikan kewenangan sebagai pemrakarsa RUU tentang Pemindahan Narapidana antar negara, yang artinya Pemerintah diberikan kewenangan untuk menyusun Naskah Akademik sebagai landasan penyusunan RUU.

Sejak tahun 2016, Naskah Akademik tentang Pemindahan Narapidana telah berhasil disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Indonesia. Penyusunan NA tersebut telah berhasil mengidentifikasi urgensi pembentukan RUU tentang Pemindahan Narapidana dan merumuskan materi pokok yang dapat diatur dalam RUU tentang Pemindahan Narapidana. Namun sejak tahun 2016 sampai saat ini belum pernah dilakukan langkah nyata terkait dengan pembahasan RUU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara antara DPR RI dan Pemerintah.

Saat ini terdapat 2 (dua) alternatif gagasan pengaturan terkait pemindahan narapidana antarnegara. Dua alternatif yang dimaksud adalah:

1. Pengaturan mengenai pemindahan narapidana antarnegara diatur langsung dalam revisi UU Pemasarakatan.

Pendapat ini dinyatakan oleh mantan Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) Patrialis Akbar. Patrialis menyatakan bahwa pada dasarnya pemindahan narapidana antarnegara dapat dilaksanakan kapanpun. Karena pada dasarnya ketentuan mengenai sistem pemasarakatan yang ada dalam UU Pemasarakatan telah sesuai dengan prinsip-prinsip pemasarakatan yang berlaku secara internasional. Selain itu, ketentuan spesifik mengenai pemindahan narapidana antarnegara dapat digabungkan dalam Revisi UU Pemasarakatan.

2. Pengaturan mengenai pemindahan narapidana antarnegara diatur melalui undang-undang tersendiri, yaitu UU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara.

Pendapat ini dinyatakan oleh Hikmahanto Juwana. Menurut Hikmahanto, pemindahan narapidana antarnegara merupakan bentuk lain dari dalam kerjasama antarnegara bidang pidana, selain Perjanjian Ekstradisi dan Perjanjian Bantuan Hukum Timbal Balik (*Mutual Legal Assistance*). Kedua perjanjian tersebut didasarkan pada UU tersendiri yaitu UU Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi dan UU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Hukum Timbal Balik. Oleh sebab itu, untuk memberikan dasar yang tegas dalam pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara maka ketentuan secara terperinci harus diatur dalam undang-undang tersendiri.

Kedua pendapat tersebut memiliki keunggulan masing-masing. Pendapat pertama yang mengusulkan materi pengaturan digabungkan dalam revisi UU pemasarakatan, akan mempermudah perwujudan garis kebijakan resmi terhadap pemindahan narapidana antarnegara. Hal tersebut karena saat ini Pemerintah telah menyerahkan Surat Presiden (Surpres) tentang Pembahasan Perubahan UU Pemasarakatan.<sup>35</sup> Dari segi efisiensi penggabungan materi pemindahan narapidana antarnegara dalam Perubahan UU Pemasarakatan dapat menjadi solusi dari kekosongan hukum.

Namun, jika melihat dari materi muatan dalam perubahan UU Pemasarakatan dan materi muatan yang dibutuhkan dalam pemindahan narapidana antarnegara akan sangat sulit menggabungkannya

<sup>34</sup> "Program Legislasi Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM", (*online*), (<http://peraturan.go.id/ruu-tentang-pemindahan-narapidana-antarnegara.html>, diakses tanggal 12 November 2018).

<sup>35</sup> Srihandriatmo Malau, "Ketua DPR: Konsep Pemasarakatan Tak Sekadar Soal Penjara", (*online*), (<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/11/16/ketua-dpr-konsep-pemasarakatan-tak-sekadar-soal-penjara>, diakses tanggal 18 November 2018).

dalam satu undang-undang, karena berdasarkan naskah akademik yang telah disusun oleh BPHN ketentuan mengenai pemindahan narapidana antarnegara harus memuat materi tentang:

- a. syarat pemindahan;
- b. asas dan batasan dalam pemindahan narapidana antarnegara;
- c. model hukuman dalam pemindahan narapidana antarnegara; dan
- d. proses pengajuan pemindahan narapidana antarnegara.

Jika semua materi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pemindahan narapidana antarnegara digabungkan dalam perubahan UU Pemasarakatan, akan terjadi ketimpangan pengaturan dalam perubahan undang-undang tersebut, yang akan menyebabkan pengaturan mengenai pemindahan narapidana antarnegara tidak cukup efektif.

Langkah Pemerintah Indonesia yang telah mempersiapkan NA dan RUU tentang Pemindahan Narapidana antarnegara serta dimasukkannya RUU tersebut dalam Prolegnas, pada dasarnya merupakan cerminan yang menunjukkan bahwa arah politik hukum Indonesia atas permasalahan pemindahan narapidana antarnegara lebih cenderung untuk membentuk UU tersendiri yang mengatur khusus tentang sistem pemindahan narapidana antar negara. Mengingat urgensi dari RUU tersebut maka pembahasan RUU Pemindahan Narapidana antarnegara yang merupakan kewajiban DPR dan Pemerintah harus segera dilaksanakan.

Penulis juga beranggapan bahwa pengaturan atas pemindahan narapidana antarnegara akan lebih baik jika dituangkan dalam undang-undang tersendiri, sebab sebuah kerjasama internasional antarnegara harus memiliki landasan yang kuat dan bersifat mengikat yang harus dituangkan melalui sebuah undang-undang. Selain itu, jika Indonesia mengatur mengenai pemindahan narapidana antarnegara dalam undang-undang tersendiri maka UU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara dapat mengatur segala hal yang dibutuhkan dalam praktik pemindahan narapidana antarnegara. Namun, dalam praktik hal ini akan membutuhkan waktu yang lama. Sebab sampai saat ini, RUU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara masih dalam proses penyusunan oleh Pemerintah tepatnya oleh Direktorat Jenderal Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Pemindahan narapidana antarnegara merupakan bentuk kerjasama antarnegara dalam

kerangka hukum pidana selain bantuan timbal balik pidana dan ekstradisi. Sampai saat ini belum ada kerangka hukum yang berlaku secara universal bagi pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara. Ketiga model kerjasama dalam kerangka hukum pidana terkait ekstradisi, bantuan timbal balik pidana, dan pemindahan narapidana antarnegara telah diatur melalui Resolusi PBB bukan dalam konvensi internasional tersendiri, sehingga belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Namun, dalam praktik bantuan timbal balik pidana dan ekstradisi lebih banyak dikenal dan dipraktikkan oleh banyak negara karena telah dijadikan metode kerjasama dalam beberapa konvensi internasional seperti UNCAC. Sedangkan pemindahan narapidana antarnegara belum cukup dikenal dan belum dipraktikkan secara meluas karena belum banyak konvensi yang mengangkat mengenai metode kerjasama ini dan belum banyak manfaat yang dirasakan oleh negara-negara di dunia internasional.

Untuk menjaga kedaulatan negara yang akan melaksanakan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara banyak dilakukan berdasarkan perjanjian multilateral yang bersifat regional dan perjanjian bilateral. Namun, hal tersebut didahului dengan pembentukan undang-undang tentang pemindahan narapidana antarnegara dalam skala nasional sebagai landasan hukum negara-negara melakukan perjanjian.

Dalam skala nasional, arah politik hukum terkait kerjasama pemindahan narapidana antarnegara baru dalam tahapan mencantumkan RUU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara dalam Prolegnas jangka panjang, yaitu 2015-2019. Belum ada langkah nyata baik dari DPR RI maupun Pemerintah selaku pihak yang berwenang membentuk undang-undang untuk segera membahas RUU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara tersebut. Banyak negara telah mengajukan permohonan untuk kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dengan Indonesia, namun sampai saat ini permintaan kerjasama tersebut belum dapat diwujudkan oleh Pemerintah Indonesia karena belum memiliki ketentuan hukum baik dalam skala nasional, regional, maupun bilateral terkait dengan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara. Oleh karena itu, saat ini merupakan saat yang tepat bagi Pemerintah Indonesia dan DPR RI untuk segera melakukan pembentukan UU Pemindahan Narapidana Antarnegara guna menjamin proses rehabilitasi bagi WNI yang menjalani pidana penjara di luar negeri.

Selain itu, dalam tatanan wacana terdapat dua pendapat yang berbeda terkait dengan materi muatan pengaturan pemindahan narapidana

antarnegara. Pendapat pertama menyatakan bahwa ketentuan terkait pemindahan narapidana antarnegara dapat digabungkan dalam perubahan UU Pemasarakatan. Sedangkan, pendapat kedua menyatakan bahwa materi muatan terkait dengan pemindahan narapidana antarnegara yang harus diatur tidak cukup jika digabungkan dalam perubahan UU Pemasarakatan. Sehingga perlu dibentuk UU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara. Pengaturan atas pemindahan Narapidana antarnegara akan lebih baik jika dituangkan dalam undang-undang tersendiri, sebab sebuah kerjasama internasional antarnegara harus memiliki landasan yang kuat dan bersifat mengikat yang harus dituangkan melalui sebuah undang-undang.

### Saran

PBB harus memberikan perhatian lebih atas pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara, karena pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dapat menjadi salah satu alternatif untuk memudahkan proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial narapidana yang menjalani pidana penjara di wilayah negara lain. Hal ini sangat penting mengingat proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi para narapidana yang menjalani hukuman di luar negaranya akan sangat sulit tercapai. Hal ini akan menghambat tujuan pemidanaan, yaitu rehabilitasi pelaku tindak pidana.

Indonesia harus segera membentuk garis kebijakan resmi terhadap kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dan perlu dituangkan dalam undang-undang. Karena materi muatan yang dibutuhkan bagi pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara bersifat sangat teknis sehingga sulit digabungkan dalam Perubahan UU Pemasarakatan, sebaiknya pengaturan terkait kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dituangkan dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU tentang Pemindahan Narapidana Antarnegara. Jika garis kebijakan Indonesia terkait dengan pemindahan narapidana antarnegara telah dibentuk, Pemerintah Indonesia akan memiliki landasan kuat untuk menindaklanjuti pelaksanaan kerjasama pemindahan narapidana antarnegara dengan membentuk perjanjian-perjanjian dengan pihak lain baik secara bilateral, maupun regional.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

Mahfud, Moh. (2010). *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi cetakan ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Michal Plachta. (1993). *Transfer of Prisoners under International Instruments and Domestic Legislation: A Comparative Study*, Jerman: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law. hal. 154-167.

Plachta, Michal. (1993). *Transfer of Prisoners under International Instruments and Domestic Legislation: A Comparative Study*. Jerman: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law.

Pleic, Maria. Challenges in Cross-Border Transfer of Prisoners: EU Framework and Croatian Perspective. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series – Issue 2. Faculty of Law. Josip Juraj Strossmayer University of Osijek Publisher.

Pratomo, Eddy. (2016). *Hukum Perjanjian Internasional Dinamika dan Tinjauan Kritis Terhadap Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Suryokusumo, Sumaryo. (2008). *Hukum Perjanjian Internasional*. Jakarta: PT. Tatanusa.

Syaukani, Imam dan Thohari, A. Ahsin. (2007). *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

UNODC. (2012). *Handbook on The International of Sentenced Persons*. United Nation Publishing.

Zulfa Eva Achjani dan Adji, Indriyanto Seno. (2011). *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*. Bandung: Lubuk Agung.

#### Jurnal dan Makalah

Afriansyah. Arie. (2015). The Urgency of Agreement on The Transfer of Sentenced Persons between Indonesia and South East Asian Countries yang dipresentasikan pada Law 2.0: New Challenges in Asia 12<sup>th</sup> Asian Law Institute Conference. Mei 21-22. Taiwan

Martufi, Adriano. (2018). Assessing the Resilience of 'Social Rehabilitation' as a Rationale for Transfer: A Commentary on the Aims of Framework Decision 2008/909/JHA. *New Journal of European Criminal Law*. Vol. 9 (1).

- Mujuzi. Jamil Ddamulira. (2013). Analysing the Human Rights Issues Relating to the Transfer of Sentenced Persons between Hong Kong and Others Countries. *The Chinese Journal of Comparative Law*. Vol. 1 No.2.
- Williams. Sharon A. (1991). The Double Criminality Rule and Extradition: A Comparative Analisis. *Nova Law Review*. Volume 15 Issue 2 Article 9.
- Wulansari. Eka Martiana. (2014). Kerjasama Internasional dalam Perpindahan Narapidana (Transfer of Sentenced Person). *Jurnal Rechtsvinding online*. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Jakarta. September.
- Sistem database Pemasarakatan, Data Terakhir WNA, (*online*), ([http://smslap.ditjenpas.go.id/public/custom\\_r/current/method/monthly/idmr/766f6dc0-205e-105e-a298-303930323539](http://smslap.ditjenpas.go.id/public/custom_r/current/method/monthly/idmr/766f6dc0-205e-105e-a298-303930323539)), diakses 2 November 2018).
- UN Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners and Recommendations on the Treatment of Foreign Prisoners, Adopted by the Seventh Crime Congress, Milan, 26 August-6 September 1985, and endorsed by the General Assembly in resolution 40/32, (*online*), (<http://www.prisonwatch.org/assets/un-model-agreement-on-the-transfer-of-foreign-prisoners-and-recommendations-on-the-treatment-of-foreign-prisoners.pdf>), diakses tanggal 18 November 2018).
- Internet**
- Program Legislasi Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, (*online*), (<http://peraturan.go.id/ruu-tentang-pemindahan-narapidana-antarnegara.html>), diakses 12 November 2018).
- Malau, Srihandriatmo. (2018). Ketua DPR: Konsep Pemasarakatan Tak Sekadar Soal Penjara, (*online*), (<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/11/16/ketua-dpr-konsep-pemasarakatan-tak-sekadar-soal-penjara>), diakses 18 November 2018).
- Dokumen Resmi**
- Badan Pembangunan Hukum Nasional, Naskah Akademik RUU tentang Pemindahan Narapidana, Jakarta, 2014.
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undnag-undang Prioritas tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-undang Tahun 2015-2019.

