
**PENERAPAN PASAL 5 UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1979 TENTANG
PENOLAKAN EKSTRADISI KEJAHATAN POLITIK TERHADAP PELAKU
KEJAHATAN POLITIK**

Anisa Fauziah

Fakultas Hukum Universitas Pamulang

E-mail: anisaku@gmail.com

ABSTRACT

Tulisan dengan judul Penerapan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 (Tentang Penolakan Ekstradisi Kejahatan Politik) Terhadap Pelaku Kejahatan Politik ini berisi tentang alasan-alasan dan sebab-sebab ditolakannya ekstradisi kejahatan politik dalam setiap perjanjian ekstradisi. Tulisan ini juga bertujuan untuk memahami dan mengetahui lebih jauh lagi tentang penolakan ekstradisi kejahatan politik dengan ditinjau dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang ekstradisi dan dari berbagai buku referensi dan sumber-sumber buku lainnya baik dari penulis dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu tulisan ini juga bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang oleh penulis dianggap penting dan merupakan suatu hal yang masih menggantung dalam pemikiran penulis. Diantara yang menjadi perhatian dan pertanyaan penulis adalah tentang esensi dan substansi kejahatan politik dalam ekstradisi dan penerapannya terhadap pelaku kejahatan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis bahwa suatu kejahatan politik pada dasarnya dapat dimintakan ekstradisinya dengan melalui jalur diplomatik dan berdasarkan asas timbal balik (*Reciprocity*). Walaupun pada kenyataannya dalam Undang-Undang Ekstradisi Nomor 1 Tahun 1979 dan dalam setiap perjanjian ekstradisi disebutkan bahwa kejahatan politik tidak dapat diekstradisi. Masih menurut pemikiran penulis juga, dalam setiap perjanjian ekstradisi maupun Undang-Undang Ekstradisi Nomor 1 Tahun 1979 sebaiknya ada suatu amandemen atau modifikasi dari undang-undang tersebut supaya dalam penanganan kasus-kasus yang terjadi dalam hal kejahatan politik dapat diselesaikan dengan berdasarkan undang-undang yang ada dan tidak ada perbedaan interpretasi dan dapat diterapkan tanpa ada suatu kesalahpahaman tentang kejahatan politik tersebut.

Kata Kunci : Penerapan Undang-undang, Penolakan ekstradisi, Kejahatan Politik.

ABSTRACT

This article with the title of Implementation of Article 5 of Law Number 1 Year of 1979 (Concerning Rejection of Political Crime Extradition) Against this Political Criminal Offender contains the reasons and causes for the refusal of extradition of political crime in any extradition treaty. This article also aims to understand and learn more about the refusal of extradition of political crime by viewing of Law No. 1 of 1979 concerning extradition and

from various reference books and other sources of books from both domestic and foreign authors. In addition, this paper also aims to answer the questions that the author considered important and is something that still blocked in the author's thought. Among the concerns and questions the author is about the essence and substance of political crimes in extradition and its application against the perpetrators of crime. derived from the research conducted by the author that a political crime can basically request extradition through diplomatic channels and founded on the principle of reciprocity (Reciprocity). Although in fact in the Law of Extradition No. 1 Year of 1979 and in any extradition treaty it is stated that political crimes cannot be extradited. According to the author's opinion, in every extradition treaty and Extradition Act No. 1 of 1979, there should be an amendment or modification of the law so that in the handling of cases occurring in the case of political crimes can be solved by existing law and there is not any different interpretations and can be applied without any misunderstanding of such political crimes.

Keywords: *Implementation of Article, Extradition, Political Crime.*

Pendahuluan

Dalam hubungan Internasional terdapat beberapa perjanjian atau yang sering disebut traktat. Traktat adalah perjanjian yang dibuat antara negara yang dituangkan dalam bentuk tertentu. Perjanjian antara negara seringkali juga dinamakan konvensi, agreement dan lain-lain, yang penamaan itu diberikan berhubung dengan isinya. Jikalau perjanjian itu mengandung masalah-masalah yang sangat penting bagi kelangsungan hidup negara dan atau bangsa biasanya diberi bentuk traktat (*treaty*), *convention*, pakta, protokol, *modus vivendi*, *declaration*, *final act*, *charter*, piagam (*statue*), *covenant*, *constitution*, dan juga *agreement*. Mochtar Kusuma Atmadja mengemukakan bahwa: salah satu kesulitan yang sering dijumpai dalam mempelajari masalah perjanjian ini adalah banyaknya istilah yang digunakan.¹

Istilah lain yang tidak kurang pentingnya yaitu traktat bilateral dan traktat kolektif. Traktat bilateral atau yang sering disebut sebagai "*Traety Contract*" terjadi apabila dibuat antara dua negara atau hanya beberapa negara yang berkenaan dengan suatu pokok permasalahan khusus yang secara eksklusif menyangkut negara-negara ini. Sedangkan traktat kolektif atau yang disebut sebagai "*Law Making*" dibuat antara lebih dari dua negara yang menetapkan kaidah-kaidah yang berlaku secara universal dan umum.²

¹ Dedi Soemardi, *Sumber-sumber Hukum Positif*, 1986, hlm. 29.

² J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 52.

Salah satu dari traktat bilateral negara Indonesia adalah dengan mengadakan perjanjian ekstradisi. Indonesia telah lama menjalin perjanjian ekstradisi ini dengan beberapa negara, antara lain: Malaysia, Filipina, Thailand, Australia, Korea Selatan, Hongkong, dan lain-lain. Dalam perjanjian ekstradisi ini telah dibahas beberapa masalah yang krusial diantara negara yang berkaitan. Salah satunya adalah tentang kejahatan politik.

Berdasarkan undang-undang Republik Indonesia tentang ekstradisi yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 pasal 5 ayat (1), menyatakan bahwa: "Ekstradisi tidak dilakukan terhadap kejahatan politik". Dalam hal ini, ayat tersebut memberikan penafsiran dan pemahaman bahwa setiap seseorang yang melakukan kejahatan politik dan pelaku kejahatan tersebut kemudian melarikan diri ke luar negeri, maka secara hukum pelaku tersebut tidak dapat dimintakan ekstradisinya. Sedangkan dalam ayat (3) pada pasal 5 tersebut disebutkan bahwa: "Dalam kejahatan politik tertentu pelaku dapat diekstradisi". Hal ini menimbulkan kerancuan antara ayat (1) dengan ayat (3) dalam pasal 5 tersebut. Karena dalam undang-undang tersebut juga tidak disebutkan dalam penjelasannya apa yang dimaksud dengan kejahatan politik dan apa saja yang termasuk dalam kategori kejahatan politik itu sendiri.

Dengan tidak adanya definisi yang pasti tentang ekstradisi maka akan mempersulit pemerintah untuk mengekstradisi warganya yang melakukan kejahatan politik tetapi dia melarikan diri dan atau bertempat tinggal di luar negeri. Dari yang telah dijelaskan di atas, penulis tertarik dan ingin meneliti tentang penolakan ekstradisi kejahatan politik. Memang pada dasarnya suatu perjanjian itu hanya mengikat antara negara-negara yang melakukan perjanjian ekstradisi. Sehingga jika terdapat pelaku kejahatan politik sementara dia melarikan diri ke luar negeri, maka harus dilihat dahulu apakah pemerintah Indonesia mempunyai perjanjian ekstradisi dengan negara dimana pelaku kejahatan politik tersebut melarikan diri. Namun demikian, penulis berharap agar Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang ekstradisi khususnya pasal 5 dapat dipahami dan mudah dimengerti maknanya, dan apakah penerapan pasal 5 Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang ekstradisi tersebut telah efektif serta bagaimana penerapan sesungguhnya di negara Indonesia terhadap pelaku kejahatan politik yang melarikan diri ke luar negeri.

Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, pokok permasalahan dalam tulisan ini adalah *pertama*, Bagaimana relevansi ekstradisi terhadap kejahatan politik dan pelakunya menurut konvensi Internasional ? *kedua*, Bagaimana penerapan pasal 5 Undang-Undang No. 1

Tahun 1979 tentang ekstradisi terhadap pelaku yang melakukan kejahatan politik dan dalam hal ini pelaku melarikan diri ke luar negeri ?

Metode Penelitian

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu Data Sekunder yang merupakan data yang diperoleh dengan mengadakan pencatatan, pengamatan, dan pengkajian terhadap dokumen yang mendukung penelitian, baik secara langsung maupun tidak langsung. Yang mendukung penelitian secara langsung adalah data yang digunakan untuk analisis penelitian, sedangkan yang mendukung penelitian secara tidak langsung adalah data-data yang digunakan untuk membahas secara umum.

Pembahasan

Sejarah Ekstradisi dan Konsepsi Kejahatan Politik serta Asas-asas Ekstradisi

Asal mula dari ekstradisi telah ada sejak tahun 1279 S.M yang dibuat antara Raja Rameses II dari Mesir dan Hattusili dari Kheta³. Perjanjian antara kedua pihak ini bertujuan untuk saling menyerahkan pelaku kejahatan yang melarikan diri atau yang diketemukan di dalam wilayah pihak lain. Tetapi perjanjian semacam ini tentulah tidak merupakan perjanjian ekstradisi yang berdiri sendiri seperti halnya yang kita kenal sekarang ini. Namun demikian, praktek negara-negara dalam melakukan penyerahan penjahat pelarian tidaklah semata-mata tergantung pada adanya perjanjian tersebut.

Berdasarkan asas umum dalam hukum internasional, setiap negara memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan atas orang dan benda yang ada dalam wilayahnya sendiri. “ Oleh karena itu, suatu negara tidak boleh melakukan tindakan yang bersifat kedaulatan (act of sovereignty) di dalam wilayah negara lain, kecuali dengan persetujuan negara itu sendiri “. ⁴ Sebab tindakan demikian itu dipandang sebagai intervensi atau campur tangan atas masalah-masalah dalam negeri negara lain, yang dilarang menurut hukum internasional.

Setelah kehidupan bernegara sudah mulai nampak agak lebih maju, terutama mulai abad ke-17, 18, 19 sampai abad ke-21 ini dengan tumbuhnya negara-negara nasional, hubungan dan pergaulan internasional pun mulai mencari dan menemukan bentuknya yang baru. Negar-negara dalam membuat perjanjian-perjanjian, sudah mulai mengadakan pengkhususan mengenai bidang-bidang tertentu. Demikian juga bidang ekstradisi yang telah lama dikenal dalam praktek, turut pula mencari bentuknya yaitu berbentuk

³ *Ibid*, hal. 3, dikutip dari Arthur Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Sam Suhaedi Admawirya: *Sejarah Hukum Internasional*, Jilid I, Cetakan I, Binacipta, Bandung, 1969, hlm. 3.

⁴ *Ibid*, hlm. 13.

perjanjian ekstradisi yang berdiri sendiri, tidak lagi berkaitan atau menjadi bagian dengan masalah-masalah lain yang lebih luas ruang lingkungannya.

Dengan bertambahnya kemajuan-kemajuan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi serta berkembangnya pemikiran-pemikiran baru dalam bidang politik, ketatanegaraan, dan kemanusiaan, maka semakin bertambahlah masalah yang dihadapi oleh negara-negara internasional. Ilmu pengetahuan dan teknologi yang pada satu sisinya dapat meningkatkan kesejahteraan hidup umat manusia, pada sisi lain menimbulkan pelbagai efek negatif, misalnya seperti timbulnya kejahatan baru dengan akibat yang cukup besar dan luas.

Pembentukan perjanjian ekstradisi bertujuan untuk memberantas kejahatan. Disamping memperhatikan aspek-aspek pemberantasan kejahatannya juga memperhatikan aspek-aspek kemanusiaan dimana individu pelaku kejahatan tetap diberikan atau diakui hak-hak dan kewajibannya, sehingga ekstradisi ini juga berfungsi untuk menjamin kepastian hukum bagi para pelaku kejahatan. Demikianlah pada akhirnya, “perjanjian-perjanjian ekstradisi dalam isi dan bentuknya yang modern dewasa ini, memeberikan jaminan keseimbangan antara tujuan memberantas kejahatan dan perlindungan atau penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia”.⁵

Satu hal yang patut untuk dicatat bahwa sampai pada saat ini masih belum terdapat sebuah konvensi ekstradisi yang berlaku secara universal. Oleh karena itu, mungkin akan timbul anggapan bahwa perjanjian-perjanjian ekstradisi tersebut berbeda-beda satu dengan lainnya. Sebab disamping adanya perbedaan-perbedaan tersebut, justru diantara sekian banyak perjanjian-perjanjian ekstradisi itu banyak terdapat kesamaan-kesamaan dalam pengaturan mengenai pelbagai pokok masalah. Bahkan pokok-pokok masalah yang terdapat dalam perjanjian-perjanjian ekstradisi, terdapat pula di dalam perundang-undangan ekstradisi. Dengan demikian dapat disimpulkan adanya kesamaan-kesamaan di dalam dasar-dasarnya. Dasar-dasar yang sama ini diikuti terus oleh negara-negara baik di dalam merumuskan perjanjian-perjanjian ekstradisi maupun dalam perundang-undangan ekstradisi. Atau dengan perkataan lain dapat disimpulkan bahwa dasar-dasar yang sama ini telah diterima dan diakui sebagai asas-asas yang melandasi ekstradisi.

Asas-asas ekstradisi tersebut antara lain adalah: Asas kejahatan ganda atau Double Criminality, Asas kekhususan atau asas spesialisitas, Asas tidak menyerahkan pelaku kejahatan politik, Asas tidak menyerahkan warga Negara, Asas Non Bis In Idem, Asas kadaluwarsa. Perancis dan Belgia boleh dikatakan sebagai Negara yang memelopori langkah tidak menyerahkan pelaku kejahatan politik dengan mencantumkan larangan menyerahkan pelaku

⁵ *Ibid*, hlm. 6.

kejahatan politik di dalam perjanjian ekstradisi antara kedua negara tersebut yang diadakan pada tahun 1834⁶. Perjanjian inilah yang sampai sekarang dipandang sebagai perjanjian ekstradisi yang pertama mencantumkan prinsip tidak menyerahkan pelaku kejahatan politik. Sedangkan dalam bidang perundang-undangan ekstradisi, “ Belgialah yang dipandang pertama kali mencantumkan prinsip tidak menyerahkan pelaku kejahatan politik di dalam undang-undang ekstradisinya pada tanggal 1 Oktober 1833 “⁷. Kemudian menyusul Perancis, dan yang juga secara konsisten mencantumkan prinsip tidak menyerahkan pelaku kejahatan politik di dalam perjanjian-perjanjian ekstradisi yang diadakan dengan negara-negara lainnya. Tindakan Perancis ini juga diikuti oleh negara-negara lainnya.

Apa yang dimaksudkan dengan kejahatan politik pada awal mula perkembangannya hanyalah kejahatan menentang pemerintah yang sah atau yang sedang berkuasa. Si pelakunya memang mempunyai keyakinan politik yang berbeda dengan pemerintah yang sedang berkuasa. Prinsip tidak menyerahkan pelaku kejahatan politik ini, didasarkan atas penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia untuk menganut suatu keyakinan politik, walaupun berbeda dengan politik penguasa yang sah.

Pada awal mulanya wujud dan sifat kejahatan politik itu, kelihatannya memang sangat sederhana dan secara jelas dapat dibedakan dengan kejahatan biasa. Tetapi di dalam perkembangan selanjutnya sejalan dengan perubahan dan perkembangana masyarakat internasional, ilmu pengetahuan dan teknologi yang demikian kompleks dan rumitnya, pengertian kejahatan politik itupun juga demikian kompleks dan rumit. Isi dan ruang lingkupnya semakin bertambah luas, bahkan seringkali kabur dan samar-samar sehingga sukar dibedakan antara kejahatan biasa dengan kejahatan politik.

Tiada rumusan yang berlaku umum untuk kejahatan politik ini yang dapat diterima oleh negara-negara, mengakibatkan timbulnya ketidakpastian hukum. “ Usaha maksimal yang sudah ditempuh adalah dengan menyerahkan kepada masing-masing negara apakah suatu kejahatan itu termasuk kejahatan politik ataukah tidak “⁸.

Sebelum lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang ekstradisi, di Indonesia masih tetap berlaku peraturan perundang-undangan tentang ekstradisi yang merupakan peninggalan zaman Hindia-Belanda. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah Stb. No. 188 Tahun 1883 tentang penyerahan orang-orang asing, yang pada tahun 1932 diubah dan ditinjau kembali dan diundangkan dalam Stb. No. 490 Tahun 1932. Stb. Tersebut masih tetap berlaku setelah Indonesia merdeka, melalui pasal-pasal aturan peralihan

⁶ *Ibid*, hlm. 74.

⁷ *Ibid*, hlm. 74.

⁸ *Ibid*, hlm. 76.

dari Undang-undang dasar yang pernah berlaku, yakni: pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, pasal 192 UUD 1945, pasal 142 UUDS 1945 dan pasal II A. P. UUD 1945 (kembali ke UUD 1945).

Sebenarnya sudah lama disadari bahwa Stb. 188 Tahun 1883 sudah tidak sesuai lagi dengan alam Indonesia yang mencita-citakan terbentuknya hukum nasional. Dan oleh karena itu sudah pada waktunya diganti dengan undang-undang ekstradisi nasional. Akan tetapi pemerintah Indonesia tidak segera menggantinya dengan undang-undang ekstradisi, tetapi langkah pendahuluan yang ditempuh adalah mengadakan perjanjian-perjanjian ekstradisi dengan negara-negara tetangga⁹.

Baru pada tanggal 29 Agustus 1978 Pemerintah/Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang (RUU) tentang ekstradisi dengan amanat Bapak Presiden No. R. O. 7 / P. U. / VIII / 1978 kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)¹⁰. RUU ekstradisi tersebut dimaksudkan untuk menggantikan Koninklijk Besluit tanggal 8 Mei 1883 No. 26 (Stb. No. 188 Tahun 1883) tentang: “ Uitlevering van Vreemdelingen “, yang sudah tidak sesuai lagi.

Dalam hal ini, Indonesia termasuk negara yang mempunyai prinsip bahwa pelaku kejahatan politik tidak dapat dimintakan ekstradisinya. Tetapi di dalam penjelasan Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 Tentang Ekstradisi tersebut juga tidak dijelaskan atau tidak dapat diuraikan apa yang dimaksud dengan kejahatan politik dan apa saja yang termasuk dan yang bukan termasuk dalam golongan kejahatan politik. Sehingga dalam hal ini, penerapan kejahatan tersebut tidak efektif dan masih banyak hal-hal yang tidak sesuai dengan pasal 5 ayat 3 undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa kejahatan politik dalam hal tertentu dapat diekstradisikan.

Analisis Penolakan Ekstradisi Kejahatan Politik Menurut Konvensi Internasional

Penolakan ekstradisi terhadap kejahatan politik berkenaan dengan dijaminnya hak-hak asasi manusia dan hak setiap negara untuk memberikan perlindungan politik (asylum) terhadap setiap orang asing yang masuk ke dalam wilayahnya. Dalam UUD 1945 tidak terdapat sama sekali pasal-pasal tentang hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar manusia atau yang disebut hak-hak asasi manusia (Human Rights). Yang ada hanya keputusan Dewan Pertimbangan Agung tanggal 25 September 1959 No. 3 / Kpts / Sd / II / 59 yang menetapkan mengingat Manifesto Politik 17 Agustus 1959 maka “ kewajiban-kewajiban Revolusi Indonesia ialah untuk membentuk satu Republik

⁹ *Ibid*, hlm. 183.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 188-189.

Kesatuan yang demokratis.....dimana hak-hak asasi dan hak-hak warga negara dijunjung tinggi¹¹.

Pada dasarnya hak-hak asasi yang ada dalam UUD 1945 hanyalah hak-hak warga negara yang tercantum dalam Pasal 28, 28A - 28J. Pasal-pasal tersebut memang berkaitan sekali dengan hak asasi manusia setiap warga negara. Namun, hak asasi manusia yang paling erat hubungannya dengan kejahatan politik adalah pasal 28, 28E, dan 28G UUD 1945. Yang mana dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa setiap orang mempunyai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi, dan juga berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Dalam masalah kejahatan politik yang dapat dilihat secara nyata di negara Indonesia adalah kebanyakan berkaitan dengan perbedaan pandangan ide politik antara warga negara dengan penguasa (dalam hal ini Pemerintah). Bila kita melihat konteks kejahatan politik dari sisi perbedaan pendapat itu adalah wajar-wajar saja sebagaimana yang telah dijamin dalam pasal 28 UUD 1945 dan dalam Declaration of Human Rights yaitu Freedom of Speech (kebebasan mengeluarkan pendapat secara lisan dan tulisan). Hal ini pulalah yang menurut penulis jika terdapat seseorang yang melarikan diri ke luar negeri karena di dalam negara asalnya ia mendapatkan ancaman dan tekanan dari pemerintah hanya karena ia berbeda pandangan politik maka hal tersebut sah-sah saja apabila negara tempat pelariannya menolak untuk mengekstradisinya. Mungkin hal ini telah sesuai dengan yang tercantum dalam pasal 5 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang ekstradisi.

Berbeda halnya jika perbedaan pandangan politik tersebut dilakukan oleh seseorang maupun sekelompok orang dengan cara membuat suatu kerusuhan dalam negeri (pada mulanya menggunakan kerusuhan untuk insurrection dan pemberontakan untuk rebellion)¹²

Suaka (Asylum) adalah perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada warga negara dari negara lain. Perlindungan dalam arti bukan hanya semata-mata pengungsian sementara. Negara setempat bertindak aktif dalam memberikan perlindungan. Suaka diberikan kepada orang asing yang di negaranya ketakutan akan disiksa karena alasan ras, agama atau politik.¹³

¹¹ A.B. Loebis, *Hak-Hak Asasi Manusia Dan Hukum Pidana*, Jakarta, 1985, hlm. 5.

¹² S. Tasrif, *Hukum Internasional Tentang Pengetahuan Dalam Teori dan Praktek*, Abardin, Bandung, 1987. hlm. 24.

¹³ Wasito, *Konvensi-Konvensi Wina Tentang Hubungan Diplomatik, Hubungan Konsuler dan Hukum Perjanjian/Traktat*, Andi Offset, Yogyakarta, 1984, hlm. 55.

Namun, apakah pemberian suaka terhadap seseorang atau sekelompok orang yang melakukan kejahatan politik yang dikategorikan dapat mengacaukan keamanan dan kestabilan bangsa dan negara tetap berhak untuk mendapatkan suaka? Tentu hal ini justru akan menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia. Karena dalam hal kejahatan politik tersebut pastilah akan menimbulkan kekacauan yang kemungkinan besar juga dapat menyebabkan korban jiwa dan ketidakamanan warga negara pada umumnya, sehingga hak-hak asasi manusia lainnya untuk hidup tenang dan damai tidak akan terwujud. Padahal telah jelas bahwa hak-hak asasi seseorang atau sekelompok orang juga dibatasi oleh hak-hak asasi pada umumnya atau mayoritas warga negara.

Berbeda halnya jika pelaku kejahatan politik tersebut hanya berbeda pandangan dengan pemerintah atau mungkin juga hanya memberikan kritik yang mungkin tidak disukai oleh pemerintah, maka jika pelakunya melarikan diri ke negara lain dan meminta suaka kepada negara tersebut itu sudah seharusnya menjadi hak peminta suaka dan negara pemberi suaka untuk memberikan perlindungan pelarian politik tersebut. Dalam hal ini negara pemberi suaka sudah seharusnya menolak ekstradisi Jika negara asal pelaku kejahatan politik tersebut meminta pengekstradisiannya. Ini sesuai dengan hak-hak asasi manusia setiap warga negara untuk mengeluarkan pendapat secara lisan maupun tulisan dimuka umum yang dijamin dalam undang-undang. Dengan demikian, apabila konteks kejahatan politik seperti yang dijelaskan diatas sudah selayaknya pemerintah tidak memasukkan perbedaan pendapat tersebut sebagai kejahatan tetapi lebih merupakan suatu kebebasan berekspresi setiap individu yang sudah sangat jelas telah dijamin hak-haknya tersebut.

Dalam kasus pembunuhan atau percobaan pembunuhan terhadap Kepala Negara dan anggota keluarganya serta Wakil Kepala Negara dan anggota keluarganya tidak dianggap sebagai kejahatan politik. Dengan demikian si pelaku dapat dimintakan ekstradisinya. Jelas hal ini sangat mempersempit ruang lingkup kejahatan politik itu sendiri. Namun menurut penulis pembunuhan atau percobaan pembunuhan terhadap Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara termasuk suatu kejahatan yang dapat dianggap sebagai kejahatan politik. Kenapa? Hal ini tidak terlepas dari perbuatan makar yang dapat dipidana yang terdapat dalam pasal 104 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam pasal tersebut sangat jelas bahwa pelaku makar dapat dihukum selama 20 tahun. Dan apabila pelaku kejahatan tersebut melarikan diri ke negara lain maka jika negara asal pelaku meminta pengekstradisiannya negara tempat pelariannya tersebut wajib untuk memenuhi keinginan negara peminta.

Adalah suatu hal yang sangat rumit jika ternyata Kepala Negara atau Wakil Kepala Negara yang dibunuh adalah seorang pemimpin yang sangat

diktator dan sangat tidak disukai oleh hampir seluruh warga negaranya. Apakah pelaku pembunuhan terhadap Kepala Negara yang seperti itu juga harus diekstradisi? Tentu hal ini dikembalikan lagi kepada penafsiran masing-masing negara. Tetapi menurut penulis alangkah tidak manusiawinya jika pelaku tersebut diekstradisi sedangkan dengan terbunuhnya Kepala Negara yang diktator tersebut justru membuat warga negara aman dan tenteram.

Oleh karena itu dalam *Attentat Clause* ini perlu suatu batasan-batasan tertentu dimana seorang pelaku pembunuhan terhadap Kepala Negara itu tidak dapat disebut sebagai kejahatan politik dan begitu juga sebaliknya. Seandainya dengan pembunuhan Kepala Negara tersebut sangat dapat menggoyahkan kestabilan bangsa dan negara maka suatu kewajaranlah jika negara si pelaku meminta ekstradisinya kepada negara yang menjadi tempat pelariannya. Pun apabila dengan terbunuhnya pimpinan yang diktator tersebut justru mendapat dukungan luas dari mayoritas masyarakat maka tidak seharusnya negara yang menjadi tempat pelarian si pelaku menyerahkan pengestradisianya kepada negara asal si pelaku. Ini demi memenuhi hak-hak asasi manusia negara peminta tersebut. Jadi dalam hal *Attentat Clause* ini penulis menyamakan halnya dengan batasan hak-hak asasi manusia dalam politik dan suaka yang dapat diberikan oleh setiap negara terhadap pelarian kejahatan politik.

Penerapan Pasal 5 Undang-undang No. 1 Tahun 1979 Terhadap Pelaku Kejahatan Politik

Penafsiran atas suatu peraturan hukum memegang peranan penting dalam ilmu hukum, oleh karena melalui penafsiran inilah makna yang terkandung di dalamnya maupun maksud dan tujuannya akan dapat diketahui. Menafsirkan atau menginterpretasikan suatu peraturan hukum pada hakekatnya adalah usaha untuk memperjelas substansi peraturan hukum itu sendiri, dalam rangka menemukan makna ataupun maksud dan tujuannya. Suatu peraturan hukum, terutama peraturan hukum yang berbentuk tertulis, apa yang tertulis atau tersurat berupa teks atau naskah itu, tidak selamanya mencerminkan apa yang tersirat di dadalamnya. Hukum sebagaimana diformulasikan dalam bahasa, baik bahasa lisan maupun bahasa tulisan (yang berupa simbol-simbol ataupun berupa kata-kata atau kalimat-kalimat, yakni berupa teks atau naskah yang dapat dilihat atau dibaca) barulah menunjukkan permukaannya saja. Symbol-simbol dan atau kata-kata ataupun kalimat-kalimat yang digunakan untuk memformulasikannya, seringkali tidak sempurna, tidak selalu dapat merepresentasikan apa yang merupakan makna, maksud dan tujuan dari peraturan hukum itu sendiri.

Kadang-kadang suatu kata atau kalimat mengandung arti ganda, atau boleh jadi lebih luas ataupun lebih sempit ketimbang apa yang secara tegas

dinyatakan, ataupun ketimbang tujuan yang hendak dicapai. Demikian juga kata-kata atau kalimat-kalimat ataupun symbol-simbol yang digunakan untuk merumuskannya, tidak selamanya dapat dimengerti secara tepat oleh masyarakat luas. Suatu kata atau kalimat atau symbol yang digunakan merumuskan suatu peraturan hukum boleh jadi sangat berbeda dengan persepsi yang hidup dalam masyarakat luas.¹⁴

Masyarakat luas mengartikan menurut persepsinya sendiri sedangkan yang dimaksudkan di dalam peraturan hukum itu bukanlah seperti apa yang merupakan persepsi masyarakat. Atau sebaliknya, hukum itu memang bermaksud dan bertujuan sesuai dengan apa yang juga merupakan maksud dan tujuan dari masyarakat, tetapi formulasinya tidak persis sama seperti maksud dan tujuan masyarakat itu sendiri. Jadi ada semacam kesenjangan (gap) antara suatu peraturan hukum dan masyarakat sebagai tempat berlakunya peraturan hukum itu. Ujung dari semua itu, hukum itu sendiri memiliki suatu tujuan. Hukum itu dibuat dan diberlakukan adalah demi mencapai atau mewujudkan suatu tujuan. Tidaklah selalu mudah untuk mengetahui tujuan apa yang hendak dicapai oleh suatu peraturan hukum. Untuk dapat menemukan atau mengetahui tujuan yang tepat dari suatu peraturan hukum, maka haruslah ditemukan maknanya lebih dahulu. Untuk menemukan makna yang terkandung dalam suatu peraturan hukum, dapat dilakukan melalui penafsiran. Jadi, penafsiran atas peraturan hukum itu sendiri pada hakekatnya adalah usaha untuk menemukan maknanya yang tepat sehingga diharapkan penerapannya dapat dilakukan secara tepat sehingga tujuannya yang tepat akan dapat diwujudkan.

Demikian halnya dengan kejahatan politik masih perlu penafsiran-penafsiran yang dapat menyatukan makna-makna yang sebenarnya yang mana masih menjadi perbedaan penafsiran baik dalam masyarakat suatu negara maupun antara negara yang satu dengan negara yang lainnya. Dengan adanya penafsiran yang sama tentang kejahatan politik maka tidak ada negara yang saling konflik dan saling beradu argumen tentang manakah yang termasuk kejahatan politik atau bukan. Penafsiran kejahatan politik itu dapat dilaksanakan oleh masing-masing negara sebagai pihak dalam perjanjian. Misalnya seperti bila terjadi kasus sekelompok orang yang ingin memisahkan diri dan wilayahnya dari negara yang sah yang berdaulat atau biasa disebut dengan sapatisme yang termasuk dalam golongan makar terhadap pemerintah maka hal tersebut perlu ada suatu penafsiran yang jelas dari tiap masing-masing negara. Apakah negara lain juga memandang makar adalah suatu kejahatan politik ?. hal ini tentu dikembalikan pada hukum masing-masing negara. Tetapi menurut penulis alangkah merugikannya jika ada

¹⁴ | Wayan Parthiana, *Op. Cit* hlm. 309.

sekelompok orang yang makar terhadap pemerintah dan kemudian mereka melarikan diri ke luar negeri dan diberi perlindungan politik atau suaka. Maka dengan begitu orang-orang tersebut tidak dapat diekstradisi padahal sudah sangat jelas bahwa sapatisme adalah kejahatan yang sangat merugikan negara dan sangat membahayakan bagi keamanan dan kestabilan negara yang pada akhirnya dapat menimbulkan kekacauan dan yang menjadi korban adalah masyarakat umum negara itu sendiri. Maka dari itu perlu suatu penafsiran yang pasti apa dan bagaimana suatu kejahatan dapat disebut sebagai kejahatan politik atau bukan dalam suatu undang-undang maupun perjanjian-perjanjian ekstradisi.

“Perubahan suatu undang-undang maupun perjanjian merupakan suatu persoalan yang kompleks. Suatu perubahan kecil atas suatu undang-undang maupun perjanjian dinamakan amandemen atau modifikasi”¹⁵ Suatu undang-undang maupun internasional yang sudah mulai berlaku dan bahkan sudah dilaksanakan, mungkin dalam beberapa hal sudah tidak sesuai lagi, dan oleh karena itu perlu diubah. Sama halnya dengan Undang-Undang Ekstradisi Nasional Indonesia maupun perjanjian-perjanjian ekstradisi antara Indonesia dengan negara-negara lainnya, yang menurut penulis sudah selayaknyalah dibuat suatu amandemen atau modifikasi karena tuntutan zaman yang semakin berkembang dan juga permasalahan-permasalahan kejahatan politik yang semakin lama semakin kompleks.

Kadang-kadang kebutuhan untuk mengubah beberapa ketentuan suatu perjanjian internasional sudah dirasakan dan dipandang perlu untuk dilakukan, sebelum perjanjian itu mulai berlaku, tegasnya ketika telah dibuka kesempatan untuk meratifikasinya hingga terpenuhinya persyaratan mulai berlakunya. Namun karena pada waktu itu perjanjian itu belum mulai berlaku atau masih menanti saat mulai berlakunya, jadi belum ada pihak-pihak yang secara yuridis formal terikat (karena memang belum memenuhi persyaratan minimal untuk mulai berlaku sebagai hukum positif), maka perjanjian itu belum bisa dilakukan. Perubahan itu baru bisa dilakukan, apabila telah terpenuhi persyaratan mulai berlakunya. Jadi pada saat mulai berlakunya itulah baru mulai terbuka kesempatan untuk mengubahnya.

Seperti yang telah dijelaskan dari bab-bab sebelumnya bahwa pasal 5 Undang-Undang No. 1 Tahun 1977 Tentang Penolakan Ekstradisi Kejahatan Politik masih banyak hal-hal yang harus diperbaharui. Setidaknya ini menyangkut masalah kejahatan politik, karena semakin berkembangnya zaman semakin luaslah pengertian dan definisi kejahatan politik itu. Jika tidak ada suatu undang-undang yang menjelaskan secara detail maka akan timbul suatu

¹⁵ Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Jakarta, 2005. hlm. 155.

pemahaman yang berbeda-beda sehingga akan menciptakan tidak tercapainya kepastian hukum.

Perlu ada suatu definisi kejahatan politik antara negara Indonesia dengan negara-negara lain yang terikat dalam perjanjian ekstradisi. Setelah definisi-definisi tersebut disepakati, pemerintah perlu menetapkannya dalam perubahan undang-undang ekstradisi nasional. Dengan diubahnya undang-undang ekstradisi tersebut diharapkan dapat memberi solusi dan jawaban atas kejahatan-kejahatan yang termasuk dan yang tidak termasuk kejahatan politik. Misalnya, dalam hal seseorang atau sekelompok orang yang menghabiskan atau menggunakan dana kampanye atau pemilu untuk kepentingan pribadi, apakah hal tersebut tetap dianggap sebagai kejahatan biasa atautkah sebagai kejahatan politik. Dan bagaimana pula bila pelakunya melarikan diri ke negara lain. Jika pelakunya dianggap sebagai pelaku kejahatan politik, alangkah menyedihkannya karena ia tidak dapat diekstradisi, padahal sudah jelas ia menggunakan dana umum untuk keperluan pribadinya. Oleh karena itu, sudah seharusnya dalam undang-undang dibuat suatu perubahan atas pasal 5 Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 Tentang Penolakan Ekstradisi Kejahatan Politik. Dengan begitu akan ada suatu kepastian hukum tentang kejahatan politik tersebut.

Kadang-kadang suatu perjanjian internasional yang telah berlaku dalam jangka waktu yang demikian lama, dalam pelaksanaannya lama-kelamaan ternyata oleh para pihak baik secara keseluruhan ataupun antara beberapa negara pesertanya saja, tidak sepenuhnya dilaksanakan sebagaimana isi dan jiwa dari ketentuan perjanjian itu sendiri, tetapi dalam beberapa hal justru dikesampingkan atau diubah melalui praktek-praktek pelaksanaan yang berbeda, bahkan bertentangan dengan isi dari ketentuan perjanjian tersebut. Penyimpangan ini ternyata dibiarkan berlangsung lama, sehingga yang tampak sebagai perjanjian justru adalah perilaku atau praktek yang menyimpang itu. Dalam hal ini dapat dipandang, bahwa praktek atau perilaku yang tumbuh dan berkembang sesudahnya itu mengubah (mengamandemen ataupun memodifikasi) ketentuan perjanjian itu.

Persoalannya sekarang, apakah suatu perjanjian ekstradisi khususnya pasal yang mengatur tentang penolakan kejahatan politik dapat dimodifikasi melalui praktek-praktek yang tumbuh dan berkembang sesudahnya? jika para pihak dalam perjanjian tersebut mengakui dan menerima praktek-praktek tersebut sebagai suatu yang sudah seharusnya demikian, dan mereka meamang menaatinya sebgaimana layaknya suatu peraturan hukum, sehingga tersimpul bahwa mereka tidak lagi menaati ketentuan perjanjian tetapi menaati paraktek-praktek itu sendiri, maka hal ini dapat dibenarkan.

Dalam praktek perjanjian-perjanjian internasional, cukup banyak terdapat perjanjian-perjanjian yang diubah oleh praktek-praktek yang

menyimpang dari isi atau ketentuan perjanjian itu sendiri, namun diakui dan diterima oleh para pihak.

Oleh karena itu, perjanjian-perjanjian tentang ekstradisi khususnya pasal yang mengatur penolakan ekstradisi terhadap pelaku kejahatan politik perlu ada suatu modifikasi oleh negara Indonesia dengan Negara-negara yang bersangkutan dalam perjanjian tersebut. Kenyataan dalam lapangan memang menunjukkan bahwa jika ada pelaku kejahatan politik dan dia melarikan ke luar negeri dapat dipastikan pemerintah akan berusaha untuk meminta dan mendapatkan pelaku kejahatan politik tersebut untuk diekstradisi.

Daripada pemerintah tidak melaksanakan dengan apa yang tercantum dalam isi perjanjian ekstradisi tersebut, yang pada dasarnya tidak taat pada asas *Pacta Sunt Servanda*, alangkah abiknya pemerintah mengadakan negosiasi dengan negara yang telah menjadi pihak dalam perjanjian tersebut untuk menyempurnakan atau memodifikasi perjanjian ekstradisi khususnya pasal tentang penolakan ekstradisi terhadap pelaku kejahatan politik.

Penutup

Simpulan :

Pertama, Penolakan ekstradisi terhadap kejahatan politik pada dasarnya berkaitan erat dengan hak-hak asasi manusia dan hak-hak setiap negara untuk melindungi dan memberikan suaka terhadap pelarian kejahatan politik (*Asylum*). Kejahatan politik ini sangat luas maknanya sehingga penafsiran dan kejahatan-kejahatan seperti apa yang dapat dimasukkan ke dalam kejahatan politik diserahkan kepada masing-masing negara yang bersangkutan. Dengan adanya penafsiran-penafsiran yang berbeda-beda tersebut mungkin tidak ada suatu sengketa yang dialami negara-negara yang bersangkutan. Untuk mengantisipasi sengketa-sengketa tersebut biasanya negara-negara yang bersangkutan memanfaatkan asas *Reciprocity* (timbang balik) untuk dapat mengekstradisi pelaku kejahatan politik yang melarikan diri ke negara lain. Dengan dapatnya pelaku kejahatan politik tersebut diekstradisi menyebabkan adanya suatu ketidakkonsekuennya negara dalam menjalankan undang-undangnya maupun perjanjian-perjanjian yang telah disepakati. Padahal dalam hukum internasional sudah jelas bahwa dalam membuat dan menjalankan perjanjian-perjanjian internasional harus mematuhi asa *Pacta Sunt Servanda* yang menyatakan bahwa setiap negara yang membuat perjanjian internasional dalam melaksanakannya harus sesuai dengan apa yang tercantum dan terkandung dalam isi perjanjian tersebut.

Kedua, Sedangkan tentang penerapan pasal 5 Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang penolakan ekstradisi terhadap kejahatan politik, penulis dapat menyimpulkan bahwa undang-undang tersebut khususnya pasal 5 perlu diamandemen atau dimodifikasi karena di dalam undang-undang tersebut tidak dijelaskan apa yang dimaksud kejahatan politik dan apa saja yang termasuk kategori kejahatan politik. Oleh karena itu, pasal 5 Undang-Undang

No. 1 Tahun 1979 tentang ekstradisi tersebut masih perlu diadakan suatu perbaikan melihat zaman semakin maju dan berkembang sehingga model dan kasus kejahatan politik bisa semakin rumit dan tidak jelas batasan-batasannya sehingga di kemudian hari akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan yang pada akhirnya mengarah kepada ketidakstabilan keamanan negara.

Saran :

Pertama, Dalam undang-Undang Nomor I Tahun 1979 tentang Ekstradisi khususnya pasal 5 (1), (2), (3) dibuat suatu amandemen yang pada akhirnya dapat memperjelas dan memperinci lebih detail apa yang dimaksud kejahatan politik dan apa saja yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan politik. Karena di Indonesia sering terjadi kasus politik yang menurut penulis pemerintah masih belum terlalu yakin dan terkesan tidak jelas dalam menganggap ataupun menanggapi permasalahan tersebut secara profesional. Di dalam undang undang telah dijelaskan bahwa ekstradisi kejahatan politik ditolak namun disisi lain pemerintah memaksakan kehendak supaya para pelaku ekstradisi. Sah-sah saja bila pemerintah meminta ekstradisi pelakunya karena memang ada suatu asas timbal balik (Reciprocity) yang membolehkan permintaan ekstradisi tanpa didasari oleh suatu perjanjian ekstradisi.

Kedua, Dalam perjanjian-perjanjian ekstradisi yang telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia dan negara- negara yang bersangkutan agar dibuat suatu modifikasi dari perjanjian-perjanjian tersebut. Dengan demikian akan ada kejelasan dan titik temu antara kejahatan- kejahatan politik, para pelakunya dan realita- realita kasus tentang kejahatan- kejahatan politik yang terjadi di Indonesia. Kejahatan politik adalah kejahatan yang erat hubungannya dengan perebutan kekuasaan dan atau perbuatan makar untuk memisahkan diri dari pemerintahan yang sah dan demokratis (tidak tirani) yang dapat menimbulkan huru hara atau kerusuhan politik dalam negeri. Dengan demikian pelaku kejahatan politik tersebut harus diserahkan ekstradisinya sehingga akan terciptalah kepastian hukum di Negara Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- A.B. Loebis. *"Hak-Hak Asasi Manusia dan Hukum Pidana"*, Jakarta, 1985.
- Andi Hamzah. *"Delik- Delik Tersebar Di Luar KUHP Dengan Komentar"*, Pradnya Paramita, Cetakan ke-8, Jakarta, 1995.
- Bocr Mauna. *"Hukum Innernasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global"*, Alumni, Jakarta, 2005.
- David P. Forsythe. *"Hak-Hak Asasi Manusia dan Politik Dunia"* Angkasa, Bandung, 1993.

-
- Eddi Damlan. "*Kapita Selekta Hukum Internasional*" Alumni, Bandung, 1991.
- Edy Suryono. "*Prakek Ratifikasi Perjanjian Inernasional*", Remadja Karya, Bandung, 1988.
- Gerry Simpson. "*The Nature of Inernational Law*", Ashgate Publishing Company, Barlington, USA, 2001.
- Huala Adolf, "*Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*", Rajawali, Jakarta, 1991.
- _____ "*Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*", Sinar Grafika. Jakarta, 2004.
- Ian Brownlie. "*Basic Document in International Law*", Wadham College, Oxford, 1980.
- I Wayan Parthiana. "*Ekstradisi Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*", Alumni, Bandung, 1980.
- _____ "*Ekstradisi Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*", Mandar Maju, Cetakan ke-2, Bandung, 1983.
- _____ "*Perjanjian Internasional*" Bagian 2, Mandar Maju, Bandung, 2005.
- Jawahir Thontowi. "*Hukum Internasional (Dinamika dan Implementasinya Dalam Beberapa Kasus Kemanusiaan)*", Madyan Press, Yogyakarta. 2002.
- J.G. Starke. "*Pengantar Hukum Internasional*" Edisi ke-10, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Mochtar Kusumaatmadja. "*Pengantar Hukum Internasional*", Putra Bardin, Jakarta, 1999.
- Mohd. Burhan Tsani. "*Hukum dan Hubungan Internasional*", Liberty, Yogyakarta, 1990.
- S. Tasrif. "*Hukum Internasional Tentang Pengetahuan Dalam Teori dan Praktek*", Abardin, Bandung, 1987.