
DAMPAK EKSTRADISI TERHADAP EKONOMI MASYARAKAT INDONESIA: MAHAL ATAU MANFAAT?

Alvon Christianto

*Master Student, Faculty of Law, Parahyangan Catholic University
c.alvon.ch@gmail.com*

Submitted: 2020-01-28 | Reviewed: 2020-03-24 | Accepted: 2020-04-20

ABSTRACT

The extradition is one of the efforts undertaken to demonstrate the ability of a country on the one hand protecting its people and on the other hand to give punishment for its citizens who commit a criminal act. But often the extradition is used as a means of exchanging or barter between countries. Some issues in the extradition consist of: (i) no arrangement regarding the deadline required to complete an extradition process, (ii) the extradition process in Indonesia has failed to reflect the government's desire to optimize Law enforcement activities. To note, optimal law enforcement activities will provide a state of political stability, prevent economic decline and or unstable circumstances, and the main objective is to maximize social welfare. By dissect the rules on extradition and which is the basis of the establishment of the extradition law, it is expected to create a regulation that prioritizes the welfare of the people of Indonesia. In addition, in extradition, the Government must be strict, but still have a good bargaining position and can benefit its side.

Keyword: *extradition; national economy; extradition issue; economic optimization*

PENDAHULUAN

Koninklijk Besluit yang dibentuk pada 8 Mei 1883 No. 26 (Staatsblad 1883-1888) telah dicabut melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi yang diundangkan pada tanggal 18 Januari 1979. Pada rentang masa tersebut, Indonesia dihantam krisis finansial Asia 1997 akibat efek menular dari negara-negara sekitar dan mengakibatkan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) yang sangat rendah yaitu (-13%). Krisis tersebut telah menimbulkan masalah di bidang sosial, politik, hukum, dan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, suatu aturan hukum

yang baru tentang Ekstradisi sangat dibutuhkan untuk menyesuaikan perkembangan yang terus menerus terjadi sesuai dinamika perubahan masyarakat.

Berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi tetap tidak menutup kemungkinan bagi beberapa pelaku tindak pidana terutama yang memiliki dana berlebih untuk melarikan diri ke negara lain guna menghindari tuntutan di Indonesia. Sudah menjadi sebuah rahasia publik, banyaknya pelaku tindak pidana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang melarikan diri ke Singapura dan Australia.¹ Kejadian tersebut sejatinya merupakan suatu tamparan keras terhadap lemahnya peraturan dan penegakan hukum di Indonesia yang akhirnya mengakibatkan para pelaku tindak pidana dapat melenggang bebas di luar negeri, sedangkan negara dan khususnya masyarakat Indonesia harus menanggung kerugian akibat perbuatan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana tersebut. Namun apakah dengan dilakukannya ekstradisi akan serta merta mengganti kerugian yang diderita negara atau malah membuat negara semakin merugi?

Ekstradisi adalah suatu jalan yang ditempuh oleh negara-negara yang ingin mengembalikan pelaku kejahatan ke negara *locus delicti*. Namun pelaksanaan ekstradisi ini sering mengalami kendala terutama bagi negara berkembang seperti Indonesia yang tidak memiliki posisi tawar yang baik, sehingga perjanjian-perjanjian ekstradisi yang pernah dibuat tidak memiliki kekuatan. Sebaliknya, negara-negara maju dan mempunyai posisi tawar yang tinggi dapat dengan mudah melakukan ekstradisi.²

Di Indonesia sendiri, ekstradisi tidak dapat langsung terlaksana meskipun telah adanya perjanjian ekstradisi dengan Negara Diminta, karena peraturan ketatanegaraan Indonesia mengharuskan adanya proses ratifikasi terlebih dahulu ke dalam Hukum Nasional Indonesia. Sehingga terhadap setiap peraturan ekstradisi dengan negara tertentu, tidak serta merta dapat langsung berlaku setelah ditandatangani oleh para negara yang bersangkutan. Dengan demikian, apabila Indonesia membuat perjanjian kerjasama dengan negara lain terkait ekstradisi, maka perjanjian tersebut harus diratifikasi ke dalam bentuk undang-undang untuk dapat diberlakukan di Indonesia, dan terhadap undang-undang tersebut terlebih dahulu harus dibuat rancangan undang-undang yang kemudian rancangan undang-undang tersebut akan disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Hal yang menjadi fokus utama dalam jurnal ini adalah adanya hal-hal yang perlu diperhatikan dalam membentuk suatu Undang-Undang Ekstradisi, adalah dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat. Memang bukan merupakan hal utama, namun sudah tidak dapat dipungkiri, ekstradisi merupakan suatu tindakan yang memerlukan biaya yang tidak sedikit. Bahkan sejak dalam proses perumusan undang-undang pun sudah memakan biaya yang tidak sedikit.

¹ Deli Waryenti, "Ekstradisi dan Beberapa Permasalahannya", *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, hlm. 1

² Nurlely Darwis, "Efektivitas Penerapan Undang-Undang Ekstradisi Terhadap Pelaku Kejahatan Trans Nasional Crime", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Volume 8 No. 2, Maret 2018, hlm. 14

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, terbentuklah sebuah rumusan permasalahan sebagai berikut: Apa itu Ekstradisi? Bagaimana proses Ekstradisi di Indonesia? Dan Bagaimana dampak regulasi Ekstradisi terhadap perkembangan ekonomi Indonesia?.

PEMBAHASAN

Penjelasan Singkat

Menurut I Wayan Parthiana, “Ekstradisi adalah penyerahan yang dilakukan secara formal, baik berdasarkan perjanjian ekstradisi yang diadakan sebelumnya atau berdasarkan prinsip timbal balik, atas seseorang yang dituduh melakukan tindak pidana kejahatan (tersangka, tertuduh, terdakwa) atau atas seseorang yang telah dijatuhi hukuman atas kejahatan yang dilakukannya (terhukum, terpidana), oleh negara tempatnya melarikan diri atau berada atau bersembunyi, kepada Negara yang memiliki yurisdiksi untuk mengadili atau menghukumnya, atas permintaan dari Negara tersebut dengan tujuan untuk mengadili atau melaksanakan hukumannya.”³

Menurut *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), kata Ekstradisi diartikan sebagai “ proses formal oleh satu yurisdiksi yang menugaskan yurisdiksi yang lain untuk dikembalikannya seseorang yang berada di dalam yurisdiksi dimintakan dan orang tersebut telah dituduh atau dihukum melakukan satu atau beberapa tindak kriminal yang bertentangan hukum dari yurisdiksi yang meminta”.⁴

Perjanjian Ekstradisi telah ada sejak tahun 1258 sebelum masehi. ketika adanya perjanjian damai yang dibentuk oleh Ramses II dari Mesir dengan Pangeran Hattusili III. Perjanjian damai tersebut adalah dokumen tertua di dalam sejarah diplomatik.⁵ L. Oppenheim menyatakan bahwa Ekstradisi adalah pengiriman akan individual yang dituduh atau dihukum ke negara yang dimana dalam wilayah negara tersebut dia diduga telah melakukan atau telah dihukum, suatu kejahatan menurut negara yang dalam teritorialnya diduga kejahatan terjadi.⁶

Sementara J.G Starke menyatakan bahwa terminologi ekstradisi menekankan pada sebuah proses dimana berdasarkan perjanjian atau berdasarkan landasan resiprositas satu negara menyerahkan seseorang kepada negara lain berdasarkan permohonan karena orang tersebut dituduh atau didakwa telah telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum di dalam yurisdiksi negara Pemohon.⁷

Hingga abad ke 18, ekstradisi berfokus pada kejahatan politik, dan prosesnya digunakan untuk memperoleh yurisdiksi atas pelanggar politik. Perjanjian Ekstradisi seperti pada tahun 1661 yakni perjanjian antara Charles II dari Inggris dan Denmark, dibentuk untuk memenuhi kepentingan para elit politik. Pada abad 19 suatu konsep

³ I Wayan Parthiana, *Ekstradisi dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 12.

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, “Informal Expert Working Group on Effective Extradition Casework Practice.” Vienna 2004, p. 5.

⁵ William Magnuson, “The Domestic Politics of International Extradition.” *Virginia Journal of International Law*, Volume 52, Number 4, 2012, p. 846.

⁶ L. Oppenheim, *International Law*, a treatise, 8th edition, 1960, vol One-Peace, p. 696.

⁷ J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, 7th edition, Butterworths, London , p. 348.

ekstradisi modern disusun. Pada periode ini, perjanjian Ekstradisi sudah mencakup tentang kejahatan pada umumnya, seperti perjanjian Amiens antara Inggris dan Perancis pada tahun 1802.

Konsep dari Ekstradisi secara bertahap berevolusi menjadi perjanjian internasional yang menjadi dasar prosedur formal untuk permintaan ekstradisi. Ekstradisi muncul sebagai produk hukum. Dengan demikian menjadi jelas bahwa ekstradisi merupakan suatu proses peradilan yang mengesampingkan kejahatan politik seperti awal perjanjian ekstradisi dibentuk. Suatu tanda perkembangan pada proses ekstradisi adalah adanya pertimbangan Hak Asasi. Mahkamah Agung Amerika Serikat telah mengatur bahwa pengadilan terikat pada eksistensi suatu perjanjian ekstradisi yang diasumsikan bahwa peradilan (di negara pemohon) akan mengadili Termohon Ekstradisi secara adil.⁸

Terlihat jelas bahwa Ekstradisi berevolusi sepanjang waktu yang awalnya sebagai proses informal mengenai politik, menjadi suatu proses hukum yang berurusan dengan suatu varietas yang luas dari kejahatan-kejahatan pada umumnya.

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA)

Menurut *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, *Regulatory Impact Assessment (RIA)* adalah suatu proses yang sistematis untuk mengidentifikasi dan menilai dampak-dampak yang dapat terjadi dari suatu usulan peraturan baru, menggunakan suatu metode analitis yang konsisten seperti analisa manfaat dan biaya. *Regulatory Impact Assessment (RIA)* adalah proses komparasi berdasarkan atas penetapan tujuan pokok peraturan yang diminta dan mengidentifikasi semua intervensi-intervensi kebijakan yang mampu untuk mencapai tujuan tersebut. Semua opsi-opsi yang layak harus dinilai menggunakan metode yang sama, untuk menginformasikan pengambil keputusan tentang efektifitas dan efisiensi akan opsi-opsi yang berbeda dan menerapkan opsi-opsi yang paling efektif dan efisien untuk dipilih secara sistematis.⁹

Selanjutnya, *Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD)* menyatakan “*Regulatory Impact Assessment (RIA)* merupakan kontribusi paling penting untuk memperoleh kualitas dari keputusan-keputusan bukan dilihat dari seberapa presisi penghitungan yang digunakan, tetapi dari performa analisisnya, memahami akibat pada dunia nyata dan menelaah berbagai asumsi-asumsi yang ada.”¹⁰ *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dapat dipertimbangkan sebagai suatu instrument kebijakan pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuannya. Legislasi menimbulkan akibat-akibat dimana banyak kelompok-kelompok di dalam masyarakat terpengaruh akan eksistensi produk-produk legislasi tersebut. Tanpa suatu analisa yang baik dalam proses legislasi, dampak-dampak yang ada tidak akan terlihat dan menjadi sulit

⁸ *Ibid.* p. 849-853.

⁹ “Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA),” Organization for Economic Co-operation and Development, October 2008, p. 3.

¹⁰ *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance.* OECD, 2002, p. 47.

diidentifikasi. *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dapat membantu dalam mempertimbangkan dan memahami akan siapa atau apa yang akan terpengaruh oleh adanya peraturan perundang-undangan.

Melalui *Regulatory Impact Assessment* (RIA), proses pengambilan keputusan dapat dimaksimalkan dan membantu pembentukan akhir dari suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Ada 3 pertanyaan utama dalam *Regulatory Impact Assessment* (RIA), yaitu : (i) Apa yang menjadi pokok permasalahan? (ii) Apa yang menjadi tujuan spesifik dari kebijakan yang ingin dicapai? (iii) Apa yang menjadi perbedaan dari cara-cara mencapai tujuan tersebut? Pertanyaan-pertanyaan ini akan membantu tindakan apa yang harus diambil sebelum mengajukan peraturan perundang-undangan. Dalam *Regulatory Impact Assessment* (RIA), opsi-opsi akan dipertimbangkan dan dikomparasi dengan manfaat-manfaat dan biaya-biaya dari opsi-opsi tersebut. Pembentuk peraturan perundang-undangan diberikan informasi komprehensif untuk membantu dalam memilih tindakan yang paling efektif dan efisien.¹¹

TREATY COUNTRIES

Indonesia memiliki perjanjian bilateral ekstradisi dengan 9 negara yang terdiri dari : (i) Malaysia, berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 1974. (ii) Filipina, berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1976. (iii) Thailand, berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 1978. (iv) Australia, berdasarkan Undang-Undang No 8 Tahun 1994. (v) Hongkong, berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2001. (vi) Korea Selatan, berdasarkan Undang-Undang No. 42 Tahun 2007. (vii) India, berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2014. (viii) Vietnam, berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2015. (ix) Papua Nugini, berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2015. Negara-negara yang berada dibawah ratifikasi adalah (i) Singapura, yang ditandatangani tanggal 27 April 2007. (ii) Tiongkok, yang ditandatangani pada tanggal 1 Juli 2009. (iii) Arab Saudi, yang ditandatangani oleh 2 Februari 2014. Sebagai negara pemohon Ekstradisi, Indonesia memiliki total 27 kasus Ekstradisi antara tahun 2005 – tahun 2015.

PROSES DAN SYARAT-SYARAT EKSTRADISI DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Proses ekstradisi selalu merupakan suatu proses formal yang diserahkan oleh seseorang dari suatu negara kepada negara lain berdasarkan perjanjian yang ada antara negara-negara tersebut. Oleh karenanya, para pihak dalam proses itu sangat bergantung kepada perspektif penilaian mereka, mengenai individu yang menjadi obyek-subyek dari proses tersebut.

Kerjasama global dengan jalur kelembagaan misalnya dengan melalui peranan INTERPOL (International Criminal Police Organization). INTERPOL sebagai organisasi internasional antar kepolisian nasional dengan negara-negara anggotanya,

¹¹ “Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), op. cit. p. 4.

hingga kini dan bahkan pada masa-masa yang akan datang memegang peranan penting dalam pencegahan, pemberantasan, maupun penghukuman pelaku tindak pidana internasional maupun tindak pidana yang berdimensi internasional. Dalam tingkatan regional, misalnya kerjasama antara kepolisian negara-negara anggota ASEAN. Kerja secara bilateral, misalnya kerjasama antara dua negara yang berbatasan dalam memberantas pelaku kejahatan yang lintas batas.¹²

Kerjasama-kerjasama seperti yang diungkapkan di atas, masih terbatas pada masalah-masalah yang bersifat teknik. Sebagaimana diketahui, dalam hubungan internasional, khususnya hubungan antar negara, masing-masing pihak berhadapan dengan kedaulatan negara lain yang harus saling dihormati. Kadang-kadang kedaulatan ini menjadi penghalang dalam pencegahan, pemberantasan dan penghukuman pelaku kejahatan internasional maupun kejahatan yang berdimensi internasional. Untuk menjembatani kedaulatan masing-masing negara, dibutuhkan suatu landasan hukum yang menjadi penghubungnya. Dalam hal ini perjanjian ekstradisi dapat berfungsi sebagai penghubungnya. Berbicara tentang perjanjian-perjanjian ekstradisi, tidak dapat dilepaskan dari usaha penghormatan internasional dalam mencegah, memberantas, dan menghukum pelaku kejahatan internasional maupun pelaku kejahatan yang berdimensi internasional.¹³

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi, diatur bahwa jika pemerintah Indonesia telah menyetujui untuk menyerahkan seorang pelaku kejahatan yang berada di Indonesia kepada Negara Peminta, maka ada beberapa prosedur yang harus dilalui, yaitu:

1. Penahanan sementara orang yang akan diekstradisi (Pasal 18-20).

Pejabat berwenang dari Negara Peminta harus mengajukan permohonan penahanan sementara terhadap pelaku kejahatan yang akan diekstradisi. Permohonan tersebut diajukan kepada Kaplori atau Jaksa Agung melalui INTERPOL Indonesia, saluran diplomatik, atau melalui jasa lainnya seperti pos, telepon, surat elektronik dan sebagainya. Penahanan sementara ini dilakukan menurut aturan Hukum Acara Pidana Indonesia, karenanya masa penahanan tersebut tidak boleh lebih dari 30 hari.

Penahanan ini juga dilakukan atas jaminan dari Negara Peminta, bahwa Negara tersebut benar-benar akan melakukan ekstradisi terhadap orang tersebut, yang harus dibuktikan melalui dokumen-dokumen pelengkap yang harus disampaikan secepat mungkin dan tidak boleh melebihi waktu penahanan sementara tersebut. Keputusan atas penahanan sementara ini juga harus diberitahukan kepada Negara Peminta oleh Kapolri atau Jaksa Agung

¹² Sunaryati Hartono, *Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 1991, hlm. 41.

¹³ Flora Pricilla Kalalo, *Efektivitas Perjanjian Ekstradisi Sebagai Sarana Pencegahan, Pemberantasan dan Penghukuman Pelaku Tindak Pidana Internasional*, *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. IV/No. 1/Jan/2016

melalui INTERPOL Indonesia, atau saluran diplomatik, atau melalui jasa lainnya.

Jika dalam jangka waktu yang dianggap cukup untuk penahanan, Presiden tidak menerima permintaan ekstradisi dari Negara Peminta melalui Menteri Kehakiman (Hukum dan HAM), maka demi hukum, penahanan terhadap tersangka atau pelaku kejahatan harus diakhiri, dan yang bersangkutan harus dibebaskan oleh Jaksa Agung atau Kapolri (Pasal 21).

Pelaku kejahatan yang telah ditahan juga dapat dibebaskan jika diperintahkan oleh Pengadilan, penahanan sudah melewati 30 hari, serta permintaan ekstradisi ditolak oleh Presiden (Pasal 34).

2. Pengajuan surat permintaan ekstradisi dari Negara Peminta melalui saluran diplomatik yang ditujukan Kepada Menteri Kehakiman (Menteri Hukum dan HAM) dan selanjutnya diteruskan kepada Presiden (Pasal 21).

Surat permintaan ekstradisi tersebut harus dilengkapi dengan dokumen-dokumen pendukung, yaitu salinan surat perintah penahanan yang dikeluarkan pejabat yang berwenang, uraian kejahatan yang dimintakan untuk diekstradisi, teks ketentuan hukum yang dilanggar oleh pelaku, permohonan penyitaan barang bukti, dan surat keterangan kewarganegaraan pelaku. Syarat-syarat tersebut dikenakan kepada pelaku yang disangka melakukan tindak kejahatan. Sedangkan kepada pelaku yang telah berstatus terpidana, maka dokumen-dokumennya adalah salinan surat putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, surat keterangan kewarganegaraan dan surat perintah penahanan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang (Pasal 22);

3. Pemeriksaan terhadap pelaku yang akan diekstradisi (Pasal 25-28)

Selama dalam proses penahanan, pelaku kejahatan yang akan diekstradisi akan diperiksa oleh Kepolisian, yang hasilnya berupa Berita Acara Pemeriksaan (BAP), diserahkan kepada Kejaksaan setempat. Berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) ini, selambat-lambat selama 7 hari, Kejaksaan memohonkan surat penetapan Pengadilan untuk menetapkan apakah yang bersangkutan dapat diekstradisi atau tidak. Untuk menjalankan proses persidangan, maka pelaku dipanggil menghadiri sidang pada hari yang telah ditetapkan.

4. Proses persidangan atas Berita Acara Pemeriksaan (BAP) (Pasal 29-33)

Setelah dipanggil secara patut, maka dalam persidangan yang dilakukan secara terbuka, di depan pelaku yang akan diekstradisi dan dihadiri oleh Jaksa setempat, Hakim akan memeriksa:

- a. Identitas pelaku;
- b. Kejahatan yang dilakukan bukan termasuk kejahatan yang pelakunya tidak dapat diekstradisi;
- c. Hak penuntutan belum kedaluwarsa;
- d. Pelaku belum pernah dijatuhi hukuman untuk kasus yang dimintakan ekstradisi;

- e. Kejahatan tersebut diancam pidana mati di Negara Peminta, sedangkan di Indonesia tidak;
 - f. Orang tersebut sedang diperiksa di Indonesia atas kejahatan yang sama. Dari hasil pemeriksaan tersebut Hakim akan memutuskan apakah yang bersangkutan dapat diekstradisi atau tidak.
5. Pertimbangan dari Menteri Kehakiman (Menteri Hukum dan HAM), Menteri Luar Negeri, Jaksa Agung, dan Kapolri, terhadap penetapan Hakim, jika Hakim menetapkan bahwa yang bersangkutan dapat diekstradisi (Pasal 36 ayat 1);
 6. Keputusan Presiden untuk menentukan apakah yang bersangkutan dapat diekstradisi atau tidak (Pasal 36 ayat 2). Keputusan ini kemudian diberitahukan kepada Negara Peminta melalui saluran diplomatik.
 7. Penyerahan orang yang diekstradisi (Pasal 40-41). Jika permintaan ekstradisi disetujui oleh Presiden, orang yang diekstradisi akan diserahkan kepada pejabat yang berwenang dari Negara Peminta, di tempat dan waktu yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehakiman (Hukum dan HAM) Indonesia. Jika yang bersangkutan tidak diambil pada waktu yang ditentukan, maka setelah 30 hari, demi hukum, pemerintah Indonesia akan melepaskan pelaku, dan Negara Peminta tidak dapat mengajukan permintaan ekstradisi lagi untuk orang yang sama.

Dari beberapa prosedur yang telah dipaparkan di atas, terlihat bahwa untuk melakukan ekstradisi, begitu banyak pihak yang dilibatkan, mulai dari Presiden, Menteri Luar Negeri, Menteri Kehakiman (Hukum dan HAM), Jaksa Agung, Kapolri, INTERPOL, Perwakilan diplomatik, Pengadilan setempat, Kejaksaan setempat, dan Kepolisian setempat. **Dengan demikian terlihat bahwa proses ekstradisi begitu rumit, berbelit dan memakan waktu yang cukup lama.**

DAMPAK UTAMA

Empat dampak utama dari peraturan perundang-undangan tentang Ekstradisi adalah:

- i. Dampak Ekonomi.
- ii. Dampak Administrasi Publik.
- iii. Dampak Lingkungan.
- iv. Dampak Sosial.

Terkait dampak-dampak dari negara-negara yang memiliki perjanjian ekstradisi, sebuah studi mengenai mekanisme pengambilan keputusan yang bernama *Game Theory* dapat dimanfaatkan dan diterapkan. Tokoh-tokoh terkemuka dari *Game Theory* ini antara lain John von Neumann (1928), Morgensten (1944), John Nash (1950), dan Thomas Schelling (1960). Penerapan penalaran ekonomi terhadap permasalahan hukum dapat dipahami bahwa aturan-aturan hukum memengaruhi

perilaku manusia. Penerapan *Game Theory* dan hukum dapat dilihat pada karya-karya Ronald Coase (1960), Judge Guido Calabresi *of the U.S. Court of Appeals for the Second Circuit* (1970), dan Judge Richard Posner *of the U.S. Court of Appeals for the Seventh Circuit* (1992).¹⁴

Dalam sejarah, para sarjana hukum menggunakan teori permainan dalam menganalisa masalah-masalah hukum. Teori permainan digunakan kepada masalah mudah dan strategis yang muncul ketika kedua individual atau negara berinteraksi satu dengan yang lainnya dan para pihak harus memutuskan apa yang harus dilakukan tanpa mengetahui pihak yang lain sedang melakukan apa. Pengamatan-pengamatan dalam teori permainan dibentuk untuk menginformasikan para sarjana bagaimana untuk membentuk hukum dan untuk lebih mengetahui lebih dalam bagaimana hukum mempengaruhi interaksi-interaksi sederhana. Dimana solusi-solusi dibutuhkan, para sarjana membentuk asumsi-asumsi dalam menggambarkan konklusi-konklusi. Kata permainan digunakan untuk mengurangi element-element dasar akan komplikasi dari interaksi-interaksi sosial dan ekonomi.

Salah satu bentuk klasik dalam *Game Theory* disebut *zero-sum game*. Pengertian dari *zero-sum game* adalah sebuah permainan dimana peningkatan suatu pembayaran kepada satu pemain dari berbagai kombinasi strategi-strategi yang dimainkan tergantung pada penurunan pembayaran pemain lainnya. Jika kita menjumlahkan pembayaran semua pemain yang diterima dari berbagai kombinasi strategi yang dimainkan, kita akan memperoleh angka yang sama. Seorang pemain akan memperoleh bayaran lebih tinggi hanya apabila pemain lainnya memainkan strateginya lebih buruk. Disebut *zero-sum game* karena seseorang dapat menormalkan kembali keadaan dan menjamin bahwa jumlah pembayaran terhadap pemain tersebut tetaplah menjadi 0 dengan berbagai kombinasi strategi yang dimainkan tanpa mengubah karakter dari permainan.”¹⁵

Permainan ini didasarkan pada konsep *Nash Equilibrium* yang melibatkan kombinasi strategi-strategi dan menyimpulkan bahwa setiap pemasukan kepada salah satu pemain berasal dari pengeluaran pemain lain. *Zero-sum game* sering diaplikasikan ke dalam masalah-masalah penegakan hukum.¹⁶ *Zero-sum game* dapat digunakan dalam menganalisa proses ekstradisi dimana setiap tambahan kepada satu negara menjadi pengeluaran negara yang lain. Ini mengungkapkan bahwa setiap aset-aset atau dana-dana diperoleh oleh negara pemohon akan menjadi tambahan bagi negara pemohon dan pengeluaran pada negara yang dimohon. Tambahan kepada negara pemohon melibatkan dampak untuk ekonomi, administrasi publik, lingkungan, dan sosial. Dalam ekstradisi, suatu pengambilan keputusan yang strategis melibatkan pemahaman akan kebiasaan-kebiasaan dari perjanjian negara-negara dan institusi-institusi penegak hukum, dan cara mereka merespon kasus-kasus ekstradisi.

¹⁴ Baird, Douglas, Robert H. Gertner and Randal C. Picker. *Game Theory and the Law*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England. 1994, p. 4-7.

¹⁵ *Ibid.* p. 317.

¹⁶ *Ibid.* p. 43.

Fokus utama pada penerapan suatu pengambilan keputusan yang strategis dalam proses ekstradisi adalah untuk memastikan Indonesia menjaga dan mencapai tujuan-tujuan jangka pendek dan jangka panjang yang ideal dengan negara-negara yang melakukan perjanjian dengan Indonesia. Setiap aksi dapat merujuk untuk melawan dan mencegah kejahatan-kejahatan yang diatur dalam Perjanjian Internasional seperti *United Nations Officer on Drugs and Crime (UNCAC)*, *United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC)*, dan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC)*, menjaga hubungan dengan negara-negara yang melakukan perjanjian dengan Indonesia, kontribusi kepada program pembangunan ekonomi nasional dan menjaga pasar yang kompetitif dan keuntungan ekonomi dalam wilayah dan secara global.

Cost-Benefit Analysis (CBA) sebagai perangkat untuk mengukur program pencegahan kejahatan sangat dibutuhkan, meskipun kejahatan masih dapat dicegah, dan sangat masuk akal biaya pencegahan dapat melebihi dari manfaat. Apabila hal tersebut terjadi, situasi masa kini memperbolehkan untuk melanjutkan suatu solusi kebijakan yang lebih baik, sekiranya mencari suatu bentuk pencegahan kejahatan yang lebih sedikit biaya. CEA adalah variasi dari *Cost-Benefit Analysis (CBA)* yang memperbolehkan perbandingan akan hasil akhir atas pilihan-pilihan kebijakan dengan biaya-biaya yang sebanding, adalah sangat bernilai mengikuti dan untuk memilih program-program pencegahan, memberikan sumber daya untuk hal-hal terkait dengan upaya pencegahan kejahatan.¹⁷

Tujuan utama dari *Cost-Benefit Analysis (CBA)*, seperti bentuk-bentuk evaluasi, adalah untuk menyediakan informasi bagi para pengambil keputusan. Informasi tersebut digunakan untuk menilai dan menyaring kebijakan yang ada, atau untuk membentuk kebijakan-kebijakan baru. *Cost-Benefit Analysis (CBA)* dapat fokus pada level-level yang berbeda, dari evaluasi filosofi dan perspektif, untuk menilai akan strategi-strategi, kebijakan-kebijakan, taktik-taktik, dan aktifitas-aktifitas spesifik. Sejak usaha pencegahan kejahatan perlu disesuaikan dengan tipe-tipe dan konteks-konteks kejahatan yang lebih spesifik, spektrum teoritikal dari aplikasi-aplikasi pencegahan kejahatan dan oleh karena itu *Cost-Benefit Analysis (CBA)* dibutuhkan dan tidak terbatas. Oleh karena itu dengan alasan untuk membentuk kebijakan terkait pencegahan kejahatan, evaluasi melalui *Cost-Benefit Analysis (CBA)* dapat berguna mencakup daerah yang luas dari ilmu pengetahuan. Hal ini berkaitan dengan fakta bahwa *Cost-Benefit Analysis (CBA)* membentuk suatu instrumen ekonomi untuk menilai kebijakan-kebijakan sosial yang berlevel makro, dimana aplikasi-aplikasi pencegahan kejahatan berfokus pada proyek setingkat mikro. Tidak seperti intervensi-intervensi yang sudah menggunakan kerangka kerja *Cost-Benefit Analysis (CBA)*, pencegahan kejahatan memiliki segi makro yang jelas dan akibat kebijakan yang mikro. Oleh karena itu *Cost-Benefit Analysis (CBA)* sangat tepat untuk dipelajari.¹⁸

¹⁷ John Roman & Graham Farell, *Op.Cit.*

¹⁸ *Ibid.*

BIAYA-BIAYA UTAMA

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, Indonesia sebagai negara pemohon memiliki 27 kasus ekstradisi. Salah satu kasus sudah diekstradisi pada tahun 2005. Dari 27 kasus ekstradisi, 14 kasus merupakan kasus korupsi. Pada tahun 2005, kasus-kasus ekstradisi mengenai korupsi memiliki jumlah sebesar 6,928 Triliun Rupiah. Pada tahun 2006 berjumlah 20 Milyar Rupiah, tahun 2009 7,9 Triliun Rupiah dan 500.000 US Dollar, tahun 2011 1,669 Triliun Rupiah, tahun 2012 546 Milyar Rupiah, dan tahun 2014 sejumlah 3,11 Triliun Rupiah. Dalam rentang kurang lebih 10 tahun, kasus ekstradisi korupsi berjumlah 20,353 Triliun Rupiah dan 500.000 US Dollar.

Proses pengumpulan data untuk penelitian *Regulatory Impact Assessment* (RIA) pada proses ekstradisi didasarkan atas laporan UNODC “*Informal Expert Working Group on Effective Extradition Casework Practice*” yang dipublikasikan pada tahun 2004 di Vienna. Laporan tersebut menyatakan bahwa biaya tidak sendirian yang menentukan, dan analisis biaya manfaat yang ketat harus mendahului keputusan dianggap benar. Sebagai tambahan mekanisme kontak atau personel penghubung harus dapat mapan pada suatu basis regional, ketika biaya efektif.¹⁹

UNODC secara tegas menyatakan kebutuhan akan diaplikasikannya *Cost-Benefit Analysis* (CBA) ke dalam implementasi kasus ekstradisi. Kebutuhan ini berdasarkan fakta bahwa kasus ekstradisi biasanya melibatkan “lamanya waktu, kompleksitas, biaya dan proses ekstradisi yang tidak pasti” dan “beban biaya yang berlebihan bagi beberapa negara pemohon dan negara yang dimohon”.²⁰

Kejahatan dan keadilan tidak biasanya diasosiasikan dengan *Cost-Benefit Analysis* (CBA). Tetapi mereka harus diasosiasikan. Analisa biaya dan manfaat tergolong baru pada wacana keadilan pidana. Pemanfaatan *Cost-Benefit Analysis* (CBA) merupakan tren yang sedang berkembang, tetapi beberapa program yang telah diterapkan menunjukkan daya tarik yang luas.²¹

Penggunaan *Cost-Benefit Analysis* (CBA) yang semakin berkembang di dalam arena peradilan pidana telah didorong karena meningkatnya keinginan publik terhadap transparansi dan akuntabilitas akan proyek-proyek yang dibiayai oleh Pemerintah. Penggunaan *Cost-Benefit Analysis* (CBA) telah difasilitasi oleh ketersediaan data yang ditingkatkan dan teknik-teknik untuk kuantifikasi biaya-biaya dan manfaat-manfaat dari program-program intervensi. Karena telah menjadi semakin penting bagi pengurangan kejahatan dan program intervensi sosial untuk dipertahankan dengan alasan keuangan, *Cost-Benefit Analysis* (CBA) telah digunakan untuk mendemonstrasikan nilai-nilai dari program-program dan memberikan pembenaran akan alokasi sumber-sumber dari program-program tersebut. Penggunaan

¹⁹ “*Informal Expert Working Group on Effective Extradition Casework Practice.*” Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. 14.

²⁰ *Ibid.* p. 6-7.

²¹ Jennifer Rosenberg, Sara Mark. *Balanced Justice: Cost-Benefit Analysis and Criminal Justice Policy.* Center on the Administration of Criminal Law *New York University School of Law*, p. 1.

Cost-Benefit Analysis (CBA) sebagai lembaga pencegahan kejahatan lebih menjadi proaktif dibandingkan dengan strategi reaktif.²²

Di Inggris dan Wales, suatu kewenangan pokok menuntut yaitu CPS, didirikan pada tahun 1986 berdasarkan Prosecution of Offenses Act 1985. Untuk membantu menghitung biaya proses ekstradisi, CPS menyediakan panduan menghitung biaya-biaya ekstradisi sebagai berikut :

- 1) Biaya persiapan kasus (Biaya Staff)
- 2) Biaya perundingan dan pengeluaran
- 3) Pengeluaran untuk saksi
- 4) Biaya penasehat hukum
- 5) Biaya staff pendukung
- 6) Biaya pemeriksaan Ekstradisi
- 7) Biaya Pemeriksaan sementara
- 8) Biaya interim dan review pemeriksaan ekstradisi
- 9) Biaya investigasi
- 10) Biaya perjalanan tahanan
- 11) Biaya perjalanan petugas yang mengawal tahanan
- 12) Biaya kejahatan
- 13) Biaya korban

Berdasarkan referensi dari list diatas, biaya kejahatan dan biaya korban adalah bagian dari *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dikarenakan “kejahatan menyebabkan biaya-biaya substansial kepada masyarakat, individual, komunitas, dan level national. Program-program baik secara langsung dan tidak langsung mencegah kejahatan dapat karenanya menyebabkan manfaat-manfaat ekonomi substansial dengan mengurangi biaya yang berhubungan dengan kejahatan yang disebabkan oleh korban-korban, komunitas, dan sistem pengadilan”.²³

Biaya-biaya kejahatan bagi setiap komunitas diikuti dengan 4 elemen :

1. Biaya-biaya korban atau biaya-biaya pengorbanan yang hilang disebabkan oleh korban kejahatan dan memiliki kerugian ekonomi secara langsung, termasuk biaya-biaya medis, pendapatan yang hilang, dan kerugian.²⁴
2. Biaya sistem peradilan yang melibatkan keuangan negara yang dikeluarkan untuk perlindungan polisi, jasa hukum, dan fasilitas lembaga pemasyarakatan.
3. Biaya-biaya kejahatan yang dimana melibatkan biaya-biaya kesempatan milik para kriminal untuk memilih aktifitas ilegal dibandingkan dengan aktifitas legal.

²² Kym Dossetor, Cost-benefit analysis and its application to crime prevention and criminal justice research, AIC Reports Technical and Background Paper, p. 2 – 3.

²³ McCollister, Kathryn E., Michael T. French and Hai Fang, “The Cost of Crime to Society: New Crime-Specific Estimates for Policy and Program Evaluation,” *National Institute of Health Public Access*. 2010, p. 1-2.

²⁴ “Cost Benefit Knowledge Bank for Criminal Justice-CBKB” Vera Institute of Justice. 2016 p.1-2.

Biaya-biaya yang tidak dapat diwujudkan yang melibatkan rasa sakit, penderitaan, menurunnya kualitas hidup, dan dampak - dampak psikologi. Elemen-elemen akan biaya-biaya kejahatan sangat penting bagi mereka yang mengaplikasikan sebagai pemegang kepentingan dan agenda publik dalam ekonomi dan evaluasi program yang melibatkan komponen-komponen pencegahan kejahatan.²⁵ *Cost-Benefit Analysis* (CBA) dapat diaplikasikan pada dua fase yang berbeda:

1. Penuntutan melakukan *Cost-Benefit Analysis* (CBA) Ex-ante sebelum untuk menangani kasus ekstradisi ke pengadilan.
2. Penuntutan dapat dilanjutkan dengan proses ekstradisi ketika efisiensi sudah konklusif. Hal ini diperlukannya hakim - hakim yang dapat mengadministrasikan *Cost-Benefit Analysis* (CBA) dan penilaian dampak akan keputusan mereka.

ATURAN HUKUM DAN PERTUMBUHAN EKONOMI BERSAMA SEBAGAI PENENTU

Analisa kuantitatif menggunakan indikator-indikator ekonomi seperti Produk Domestik Bruto (PDB), ekspor, import, inflasi, penanaman modal secara langsung, penanaman modal secara portfolio, kredit, cadangan devisa, pajak, kredit, tingkat pengangguran, dan tingkat kelaparan. Indikator-indikator ini merefleksikan bahwa kasus korupsi dari ekstradisi memiliki dampak terhadap pertumbuhan ekonomi negara.

Dari 27 kasus ekstradisi yang terjadi antara tahun 2005-2015, 9 kasus korupsi telah merugikan keuangan negara dengan total sebesar 1,4 Milyar US Dollar dan memiliki dampak ekonomi yang secara signifikan. Hal ini sangat mempengaruhi administrasi publik, lingkungan, dan kondisi sosial di Indonesia. Kasus-kasus korupsi dipilih untuk dianalisis karena kasus-kasus tersebut memiliki dampak merugikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan kondisi-kondisi secara keseluruhan dari masyarakat. Menurut Stephan Haggard dari Universitas California di San Diego, peraturan hukum dan pertumbuhan ekonomi adalah konsep-konsep yang sangat tidak dapat dinilai dalam kerja hukum dan ekonomi. Tampaknya harus ada suatu mekanisme kasual dimana peraturan hukum secara langsung diasosiasikan dengan pertumbuhan ekonomi melalui kontrak-kontrak akan penegak hukum, pemeriksaan atas pemerintah, dan pemeriksaan atas korupsi. Sebagai tambahan kompleksitas peraturan hukum menunjukkan bahwa pemeriksaan-pemeriksaan atas pemerintah dan korupsi sangat berkorelasi.²⁶

Haggard menyebutkan “tentu saja keadaan-keadaan yang dimana korupsi dapat menghambat efisiensi. Pelanggaran norma akan prosedur keadilan yang disebabkan korupsi dapat memiliki suatu efek kerugian atas aktifitas ekonomi. Apabila individu-

²⁵ McCollister, Kathryn, Michael T. French and Hai Fang, *Ibid.*

²⁶ Haggard, Stephan, “The Rule of Law and Economic Growth: Where Are We?” University of California, San Diego, 25-26 March 2010. p. 2.

individu tidak percaya dengan perlakuan adil oleh sistem peradilan, maka pengadilan tidak lagi menjadi suatu institusi yang dapat dipercaya untuk penyelesaian sengketa. Para pihak dipaksa untuk menggunakan alternatif penyelesaian sengketa lainnya yang berbiaya tinggi, dan tentunya investasi dan perdagangan akan mengalami kerugian.”²⁷

Pernyataan di atas merefleksikan bahwa ada efek-efek kausal dari korupsi terhadap pertumbuhan ekonomi. Haggard menyatakan “Tingginya angka korupsi yang diukur oleh para investor memiliki keterkaitan dengan pertumbuhan dan penanaman modal yang rendah”. Salah satu faktor utama adalah negara berkembang, seperti Indonesia, kurang dalam melaksanakan “pemeriksaan dari institusi formal terhadap kebijakan eksekutif.”²⁸ “ Korelasi antara pengukuran agregat peraturan hukum dan korupsi cukup tinggi.”²⁹

R. Barro menyebutkan hubungan langsung antara korupsi dan pertumbuhan ekonomi. Untuk mengukur aturan hukum, para investor melihat dari resiko-resiko akan suatu negara. Barro menyebutkan “daya tarik investasi suatu negara dipertimbangkan akan efektivitasnya penegakan hukum, norma-norma dalam kontrak-kontrak dan pengaruh-pengaruh atas negara seperti keamanan dari hak property”.³⁰

Pernyataan di atas menyediakan justifikasi atas indentifikasi kasus-kasus korupsi yang berdampak pada aktifitas ekonomi. Penanganan kasus-kasus tersebut oleh institusi-institusi penegak hukum menggunakan biaya yang sudah dianggarkan. Oleh karena itu biaya-biaya tersebut digunakan sebagai dasar untuk menentukan efisiensi dan efektivitas dalam sistem pengadilan. Seperti yang disebutkan Haggard ”sebuah alternatif adalah untuk mengfokuskan atensi yang lebih atas komplementaritas antara institusi-institusi hukum: Bagaimana dimensi-dimensi kompleks dari peraturan hukum berinteraksi. Kebebasan yudisial atau korupsi mmembatasi pertumbuhan ekonomi. Kegagalan institusi-institusi tersebut hampir pasti merupakan hasil kegagalan negara dan ketertiban publik, demikian tujuan utama peraturan hukum menjadi gagal”.³¹

ANALISA BIAYA DAN MANFAAT

9 kasus korupsi yang terjadi diantara tahun 2005 sampai tahun 2015 telah dipilih sebagai yang memiliki dampak signifikan terhadap ekonomi dengan total 1,4 Milyar US Dollar, yang setara dengan 1.4% dari cadangan devisa Indonesia yaitu kurang lebih 100 Milyar US Dollar. Angka 1.4 % digunakan untuk memproyeksikan dampak-dampak pada periode 2016 sampai 2020 yang diartikan menjadi 0.3% pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

²⁷ *Ibid.* p. 10.

²⁸ *Ibid.* p. 14.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Barro, R. “Democracy and Growth.” *J. Econ. Growth* 1. 1996. p.27.

³¹ Haggard, Stephan. *Ibid.* p. 23.

Sebagai tambahan ke dalam biaya ekstradisi, biaya-biaya untuk membentuk undang-undang Ekstradisi juga dimasukkan ke dalam perhitungan. Biaya-biaya tersebut meliputi biaya-biaya membuat suatu naskah akademik (yang harus dibentuk sesuai Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) dan pembentukan Undang-Undang Ekstradisi di Kementerian Hukum dan HAM.

Dalam esensinya, Undang-Undang Ekstradisi, setelah diimplementasikan secara efektif, akan menetapkan bahwa manfaat lebih banyak daripada biaya-biaya ekstradisi.

IDENTIFIKASI ALTERNATIF

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi memiliki beberapa masalah yang perlu diperbaiki. Adapun dua masalah utama yang diangkat adalah (i) Proses ekstradisi berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi tidak memiliki *Time Frame*, dan (ii) Proses Ekstradisi sebagai perwujudan penegakan hukum dan keadilan tidak berjalan secara optimal. Atas dua permasalahan utama tersebut, secara kualitatif ditentukan masing-masing dua opsi penyelesaian yang dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tujuan utama ditentukannya opsi-opsi dari penyelesaian dua masalah utama yang diangkat agar dapat menunjukkan secara komprehensif, baik secara kualitatif maupun kuantitatif akan dampak yang dapat timbul apabila opsi-opsi penyelesaian masalah tersebut diimplementasikan. Adapun rincian penjelasan atas opsi-opsi penyelesaian masalah sebagaimana tersebut di atas adalah sebagai berikut.

Opsi (1b): Diperlukannya pengaturan *time frame* dan *threshold* untuk setiap upaya pelaksanaan Ekstradisi dengan mensyaratkan *ex-ante COST-BENEFIT ANALYSIS (CBA)*.

- 1) Dengan adanya *time frame* dan dilakukannya *Ex-ante Cost-Benefit Analysis (CBA)* dalam pelaksanaan Ekstradisi, maka dapat diketahui batasan biaya (*break event point/stop loss*) terhadap pemanfaatan anggaran dalam pelaksanaan Ekstradisi. (*Economic Impact*).
- 2) Pelaksanaan proses Ekstradisi yang efisien dan efektif melalui koordinasi antar kementerian/lembaga terkait tidak akan memakan waktu terlalu lama. (*Public Administration Impact*).
- 3) Dengan adanya *time frame* dan *Ex-Ante Cost-Benefit Analysis (CBA)*, maka masyarakat dapat menilai kemampuan Pemerintah dalam menangani kasus tindak pidana khususnya kasus korupsi dan narkoba dimana pelaku melarikan diri ke luar negeri. Kemampuan pemerintah dalam mengoptimalkan upaya pencegahan (*crime prevention*) menjadi poin penting pada opsi ini. (*Social Impact*)
- 4) Meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan *crime prevention* oleh Pemerintah dalam proses Ekstradisi melalui penentuan *time frame*, maka

tingkatan *living condition* dan *comfort* masyarakat akan mengarah ke arah yang lebih baik. (*Environmental Impact*)

Opsi (1c): Perlu dicapainya proses Ekstradisi yang cepat dan efisien.

- 1) Dengan tercapainya efisiensi pada pelaksanaan Ekstradisi, akan menunjukkan kemampuan penegakan hukum Pemerintah Indonesia. Dengan demikian dapat meningkatkan *International Competitiveness* dan merangsang pertumbuhan ekonomi sekaligus memperbaiki iklim investasi. (*Economic Impact*)
- 2) Dapat mewujudkan proses Ekstradisi yang efektif dan efisien secara pengelolaan waktu dan memaksimalkan manfaat yang diterima dari proses Ekstradisi. (*Public Administration Impact*)
- 3) Dengan dilaksanakannya proses Ekstradisi yang efektif dan efisien, dapat menumbuhkan rasa kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah bahwa sebelum melakukan program-programnya Pemerintah melakukan *budgeting* secara terkalkulasi dan terukur. (*Social Impact*)
- 4) Munculnya rasa percaya masyarakat kepada Pemerintah akan meningkatkan dan memperbaiki *community structure* di Indonesia. (*Environmental Impact*)

Opsi (2b): Proses simplifikasi koordinasi dan kerja sama efektif antar kementerian/lembaga terkait demi mencapai penegakan hukum yang efisien.

- 1) Dengan adanya proses simplifikasi pada bentuk koordinasi dan kerja sama antar kementerian/lembaga terkait yang terlibat dalam proses Ekstradisi, dapat mendorong penggunaan anggaran negara yang lebih efektif dan efisien. (*Economic Impact*)
- 2) Penguatan prosedur dan penegasan pembagian kewajiban antar instansi negara terkait sehingga tersinkronisasi dan Penguatan koordinasi antar lembaga terkait dalam pelaksanaan proses Ekstradisi. (*Pubic Administration Impact*)
- 3) *Mixed Central Authority* merupakan otoritas pusat yang diisi oleh SDM yang berasal dari berbagai kementerian dan lembaga yang diisi oleh individu-individu yang berkemampuan mumpuni. Hal ini bertujuan agar jalinan hubungan dengan negara asing dapat terlaksana dengan baik sehingga upaya pencegahan kejahatan, terlebih khusus kerjasama dalam pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional dapat terlaksana secara efektif dan efisien. (*Social Impact*)
- 4) Dengan meningkatnya perekonomian dan perindustrian Indonesia, maka tingkat kehidupan masyarakat Indonesia meningkat serta lingkungannya dapat turut serta diperbaiki. (*Environmental Impact*)

Opsi (2c): Proses ekstradisi dilakukan terhadap Tersangka, Terdakwa, dan/atau Terpidana yang terkoordinasi dan tersinkronisasi dengan upaya *StAR Initiative*.

- 1) Proses ekstradisi yang tersinkronisasi dan berjalan berbarengan dengan upaya pemerintah melalui upaya StAR Initiative akan memberikan dampak positif bagi perekonomian Indonesia. Kemampuan penegakan hukum pemerintah Indonesia akan menjadi salah satu tolak ukur dalam persaingan perkonomian dunia. (*Economic Impact*)
- 2) Proses kerja sama antar kementerian/lembaga terkait yang terpolo dan terstruktur penggunaan anggaran dalam proses ekstradisi dapat mencapai efisiensi. (*Public Administration Impact*)
- 3) Dengan membaiknya iklim bisnis dan investasi di Indonesia melalui proses penegakan hukum yang efektif dalam proses ekstradisi, maka lapangan pekerjaan akan bertambah dan tingkat pengangguran di masyarakat Indonesia menurun. (*Social Impact*)
- 4) Perhitungan yang presisi terhadap proses Ekstradisi maka secara langsung dapat memberikan dampak terhadap pembangunan struktur masyarakat. (*Environmental Impact*)

PERBANDINGAN ALTERNATIF DENGAN PROPOSAL REGULASI

Tabel 1.

Tabel *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA)* Pada UU Nomor 1 Tahun 1979 Tentang Ekstradisi

No	Permasalahan	Opsi Penyelesaian Masalah	
1	Proses ekstradisi berdasarkan UU No. 1 Tahun 1979 tidak memiliki Time Frame	a)	Status quo
		b)	Diperlukannya pengaturan <i>time frame</i> dan <i>threshold</i> untuk setiap upaya pelaksanaan Ekstradisi dengan mensyaratkan <i>ex-ante</i> CBA.
		c)	Perlu dicapainya proses Ekstradisi yang cepat dan efisien .
2	Proses Ekstradisi sebagai perwujudan penegakan hukum dan keadilan tidak berjalan secara optimal.	a)	Status quo
		b)	Proses simplifikasi koordinasi dan kerja sama yang efektif antar kementerian/lembaga negara terkait demi mencapai penegakan hukum yang efisien.
		c)	Proses ekstradisi dilakukan terhadap Tersangka, Tersangka atau Terpidana yang terkoordinasi dan tersinkronisasi dengan upaya <i>StAR Initiative</i> .

Berdasarkan uraian secara kualitatif dan kalkulasi kuantitatif dari opsi-opsi penyelesaian masalah dari masing-masing opsi tersebut, maka Undang-Undang No. 1

tahun 1979 tentang Ekstradisi harus segera diamandemen. Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi perlu disesuaikan dengan perubahan-perubahan dan dinamika masyarakat yang semakin kompleks. Melalui kalkulasi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dan *Cost-Benefit Analysis* (CBA) sebagaimana diuraikan di atas, maka diharapkan Undang-Undang tentang Ekstradisi yang baru dapat menjadi instrumen hukum yang efektif dan efisien untuk diterapkan. Terlebih penting, Undang-Undang tentang Ekstradisi yang baru dapat merefleksikan secara jelas kemampuan Pemerintah dalam upaya penegakan hukum dan keadilan, serta mencapai tujuan utama yaitu memaksimalkan kesejahteraan sosial.

RINGKASAN DISKUSI PUBLIK

Kepala Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Republik Indonesia Dr. Jan S Maringka didampingi Dit AHU Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) Henry Sulaiman dan moderator Dr. Subianta Mandala, menyampaikan pandangannya pada Diskusi Publik Penyusunan naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) ekstradisi yang berlangsung di Aula Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Jalan Letjen Sutoyo No.10 Cililitan Jakarta Timur, Kamis (15/10).

Diskusi ini membedah tentang proses ekstradisi, konsepsi mekanisme ekstradisi dan draf naskah Akademik RUU tentang Ekstradisi. Kondisi saat ini, kata Jan Maringka, telah terjadi perubahan fundamental dalam Hukum Acara Pidana di Indonesia. "Birokrasi yang berbelit-belit dan terjadinya duplikasi peran saluran penerimaan (transmitting agency) dan penelitian persyaratan ekstradisi (clearing house)."

Perubahan tata kelembagaan, tambah Jan, serta tugas dan fungsi menteri kehakiman berdampak pada efektivitas sebagai central authority dalam proses ekstradisi. "Persetujuan Presiden terhadap permintaan ekstradisi setelah terbitnya penetapan pengadilan yang mengabulkan atau menolak permintaan ekstradisi, merupakan proses yang sebenarnya tidak lagi diperlukan." Karena dengan adanya perjanjian ekstradisi, lanjutnya, maka Indonesia terikat dengan kewajiban melaksanakan ekstradisi dalam hal semua syarat-syarat yuridis telah terpenuhi.

Menurut mantan Kajari Serang ini, dalam konteks permintaan ekstradisi yang diajukan oleh negara yang belum memiliki perjanjian ekstradisi dengan Indonesia, maka terdapat kepentingan dari pemerintah untuk dapat menilai apakah permintaan ekstradisi tersebut dapat dikabulkan sesuai dengan dasar hubungan baik. "Dan apakah kepentingan Negara Republik Indonesia menghendaki." Dikatakannya lagi, kemungkinan proses banding dalam perkara ekstradisi, maka putusan pengadilan tak dapat lagi di posisikan sebagai pelengkap pertimbangan Presiden dalam memberikan persetujuan atau menolak permintaan ekstradisi.

Diskusi yang berlangsung selama setengah hari diikuti oleh Instansi pemerintah dan akademisi, di antaranya dari Kementerian Koordinator Politik Hukum dan HAM,

Sekretaris Negara, Kemenkumhan, Kementerian Luar Negeri, Kejaksaan, Kepolisian dan sejumlah akademisi.

Jan Marinka menuturkan posisi Kejaksaan dalam mekanisme ekstradisi berperan dalam sistem peradilan pidana, "Sebagai pejabat yang bertanggung jawab atas pembuktian, Kejaksaan dapat secara tepat memberikan informasi mengenai dokumen yang di perlukan dari negara peminta untuk keberhasilan penanganan perkara ekstradisi di pengadilan." Karenanya, Kejaksaan terlibat sejak awal hingga akhir penanganan perkara mulai di tahap penyidikan, melakukan penuntutan, tampil di muka pengadilan dan melaksanakan putusan pengadilan yang berkuat hukum tetap.

KESIMPULAN

Melakukan analisis dampak terhadap hukum dan regulasi secara dramatis dapat memperbaiki pengambilan keputusan dalam peradilan pidana, memasukkan bukti dasar dan metodologi penelitian ke dalam proses pengambilan keputusan yang seringkali dimotivasi dengan pandangan politik atau ideologi. Alat analisa seperti *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dan *Cost-Benefit Analysis* (CBA) telah diimplementasikan di bidang ilmu-ilmu pengetahuan lain, dan diterapkan pada para pakar ekonomi, para ilmuwan sosial dan para pembentuk regulasi. *Cost-Benefit Analysis* (CBA) memperbolehkan pertimbangan-pertimbangan yang cermat dan objektif tentang bagaimana perubahan suatu kebijakan dapat mempengaruhi masyarakat, memfasilitasi perbandingan antara alternatif-alternatif dan menyediakan konklusi-konklusi seperti bagaimana memaksimalkan sumber daya fiskal. Meskipun ada beberapa hambatan, termasuk kebutuhan akan suatu penelitian yang empiris, menganalisa biaya dan manfaat akan program peradilan pidana adalah sesuatu yang harus dicapai dan memperoleh tujuan yang bermanfaat. Dibandingkan dengan metode pengambilan keputusan yang lainnya, analisa ini lebih transparan dan memiliki keuntungan ciri khas politik yang unik.

Berdasarkan data ekstradisi yang dikumpulkan dari periode 2005 sampai periode 2015, bahwa secara konklusif Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi menghasilkan biaya yang lebih besar dibandingkan manfaat. Demikian, peraturannya menjadi tidak efisien, tidak adil, dan tidak menyediakan maksimalisasi kesejahteraan masyarakat Indonesia. Undang-undangnya harus diamandemen, untuk menjaga hubungan baik dengan negara-negara bilateral. Dalam usaha untuk melawan dan mencegah kejahatan, Indonesia perlu meningkatkan perjanjian-perjanjian ekstradisi dengan negara-negara di dunia. Kementerian Hukum dan HAM, Kejaksaan Agung, Kementerian Luar Negeri, dan Lembaga Pemasyarakatan wajib melaksanakan koordinasi yang terintegrasi dan memberikan justifikasi terhadap kebijakan atau keputusan yang dibuat dengan implementasi *Regulatory Impact Assessment* (RIA) untuk memastikan efisiensi, keadilan, dan maksimalisasi kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Baird, Douglas, Robert H. Gertner and Randal C. Picker. *Game Theory and the Law*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England. 1994.
- Bambang S. Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta: 1996.
- Cost Benefit Knowledge Bank for Criminal Justice-CBKB, Vera Institute of Justice. 2016.
- Haggard, Stephan, “The Rule of Law and Economic Growth: Where Are We?” University of California, San Diego, 25-26 March 2010.
- Informal Expert Working Group on Effective Extradition Casework Practice. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2004.
- Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA),” Organization for Economic Co-operation and Development, October 2008.
- I Wayan Parthiana, *Ekstradisi dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1990.
- Jennifer Rosenberg, Sara Mark. *Balanced Justice: Cost-Benefit Analysis and Criminal Justice Policy*. Center on the Administration of Criminal Law *New York University School of Law*.
- J.G. Starke, *An Introduction to International Law*, 7th edition, Butterworths, London.
- Kym Dossetor, *Cost-benefit analysis and its application to crime prevention and criminal justice research*, AIC Reports Technical and Background Paper.
- L. Oppenheim, *International Law*, a treatise, 8th edition, 1960, vol One-Peace.
- McCollister, Kathryn E., Michael T. French and Hai Fang, “The Cost of Crime to Society: New Crime-Specific Estimates for Policy and Program Evaluation,” *National Institute of Health Public Access*. 2010.
- Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. OECD, 2002.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan IV, Jakarta: Raja Grafindo, 2001.
- Sunaryati Hartono, *Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 1991.
- Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*, Cetakan II, Bandung: Alumni, 2006.
- United Nations Office on Drugs and Crime, “Informal Expert Working Group on Effective Extradition Casework Practice.” Vienna 2004.

Jurnal

- Deli Waryenti, “Ekstradisi dan Beberapa Permasalahannya”, *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012.

Flora Pricilla Kalalo, “Efektivitas Perjanjian Ekstradisi Sebagai Sarana Pencegahan, Pemberantasan dan Penghukuman Pelaku Tindak Pidana Internasional”, *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. IV/No. 1/Jan/2016

Nurlely Darwis, “Efektivitas Penerapan Undang-Undang Ekstradisi Terhadap Pelaku Kejahatan Trans Nasional Crime”, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Volume 8 No. 2, Maret 2018.

William Magnuson, “The Domestic Politics of International Extradition.” *Virginia Journal of International Law*, Volume 52, Number 4, 2012.