

PENCULIKAN TRANSNASIONAL DAN KEWENANGAN PENGADILAN AMERIKA SERIKAT

D. Sidik Suraputra

Penculikan merupakan suatu tindak pidana. Meskipun demikian proses peradilan bagi tindak pidana penculikan mulai penangkapan sampai penghukuman harus mengikuti prosedur hukum acara pidana. Dalam hukum internasional, bagi tersangka yang berada di luar wilayah negara yang berwenang mengadili penangkapannya harus melalui prosedur jalur diplomatik atau melalui perjanjian ekstradisi. Karangan ini mencoba membahas proses pengadilan seorang warga negara Meksiko yang diculik dari wilayah Meksiko karena dituduh turut membunuh warga Amerika Serikat.



BHAKTI - DHARMA - WASPADA

Pendahuluan

Penculikan adalah perbuatan merampas kemerdekaan orang lain secara sepihak, dan melanggar hak asasi manusia. Perbuatan ini merupakan suatu tindak pidana dalam hukum nasional maupun dalam hukum internasional. Meskipun demikian, agar seorang tersangka yang diduga keras melakukan tindak pidana penculikan dapat diadili dan dijatuhi hukuman, serta diproses mulai dari penangkapan sampai dengan putusan pengadilan penegak hukum yang memprosesnya harus mengikuti prosedur yang dimuat dalam Kitab Undang-Undang hukum acara pidana. Apa bila petugas yang berwenang menangkap tersangka tidak mengindahkan ketentuan Hukum Acara Pidana, maka tersangka dapat dibebaskan dari tuntutan pidana. Hal ini berarti bahwa maka keadilan sebagai perwujudan dari hukum yang berlaku dan prosedur hukum terdapat hubungan yang erat.

Dalam tulisan ini akan dibahas proses peradilan seorang warga negara Meksiko yang dituduh telah turut serta membunuh seorang warga negara

Amerika. Warga negara Meksiko ini diculik dari wilayah Meksiko oleh sekelompok orang dan dibawa ke wilayah Amerika Serikat. Pemerintah Amerika Serikat telah mengadakan negosiasi informal dengan Pemerintah Meksiko pada tahun 1990 untuk mengekstradisi tersangka, namun rupanya usaha ini tidak berhasil.¹ Sebagai akibatnya, Pemerintah Amerika Serikat mengambil kebijaksanaan secara sepihak dengan jalan menculik tersangka dari wilayah Meksiko. Masalah hukum yang muncul adalah apakah pengadilan mempunyai kewenangan untuk mengadili tersangka. Prosedur penangkapan tersangka adalah bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat dan dengan hukum internasional.² Dalam hukum internasional prosedur yang harus ditempuh adalah melalui jalur diplomatik atau melalui perjanjian ekstradisi. Karena itu dapat dimengerti kalau ada pendapat yang menyatakan bahwa penangkapan ilegal menyebabkan pengadilan tidak punya kewenangan untuk mengadili tersangka. Meskipun demikian, dalam usaha manusia untuk memperoleh keadilan substansial tidak ada jawaban yang mudah.

Latar Belakang

Pada tanggal 7 Februari 1985 seorang Agen dari Drug Enforcement Administration (DEA, Badan Pelaksana Obat Bius Amerika Serikat), Enrique Camarena diculik oleh sekelompok orang di luar kantor konsulat Amerika Serikat di Guadalajara, Jalisco, Meksiko. Satu bulan kemudian sejauh enam puluh mil di luar kota mayat Camarena ditemukan dengan tanda-tanda penyiksaan dibadannya Guadalajara, bersama-sama dengan mayat Alfredo Zavala Avelar, seorang pilot berkebangsaan Mexico. Avelar telah membantu Camarena menemukan kebun ganja [marijuana] di wilayah Meksiko. Salah satu peserta pembunuhan yang terdiri dari dua puluh tiga orang adalah Dr. Humberto Alvarez Machain, warga negara Meksiko. Dr. Machain ahli kebidanan dan kandungan dituduh ikut serta menyiksa Camarena dengan memperpanjang waktu hidupnya. Dengan demikian pelaku pembunuhan yang lain

¹ *Limitso National Jurisdiction, Documents and Judicial Resolution on the Alvarez Machain case, Mexico, 1992; hal. 27-28.*

² *Andreas F. Lowenfeld, "US Law Enforcement Abroad: The Constitution and International Law", American Journal of International Law [AJIL], April 1990, Vol. 84, No. 2; hal. 444-493. Dalam tulisan ini Lowenfeld dengan tajam menentang tindakan penculikan di luar negeri yang diprakarsai oleh Pemerintah Amerika, sebagai tindakan yang bertentangan dengan Konstitusi Amerika sendiri maupun dengan hukum internasional.*

dapat terus menyiksa dan menginterogasinya.³

Peristiwa penculikan terhadap Dr. Machain terjadi pada tanggal 12 April 1990 di malam hari, ketika itu ia masih berada di tempat kerjanya dan baru memeriksa pasien terakhir. Sekelompok orang tiba-tiba memasuki tempat bekerjanya. Salah satu dari mereka memperlihatkan lencananya, yang kelihatannya seperti lencana polisi federal. Salah seorang anggota kelompok lain meletakkan pucuk senjata di kepala Dr. Machain dan mengatakan agar bekerja sama kalau tidak akan ditembak. Dr. Machain kemudian dibawa dengan kendaraan mobil ke kota Leon, dan keesokan harinya pada tanggal 3 April 1990 ia diterbangkan ke kota El Paso di negara bagian Texas, dengan pesawat Turbo Commander Model 810 dengan nomor registrasi XAPEW milik perusahaan penerbangan Aerojalisco. Di bandar udara El Paso Dr. Machain dijemput oleh agen-agen DEA.⁴

Pemerintah Meksiko mempunyai dugaan kuat mengenai keterlibatan pejabat-pejabat DEA dalam penculikan Dr. Machain. Karena itu, pada tanggal 18 April 1990 Kedutaan Besar Meksiko di Washington DC mengirimkan surat kepada Pemerintah Amerika Serikat (Department of State) yang meminta laporan mengenai kemungkinan partisipasi pejabat Amerika dalam penculikan tersangka. Dalam surat tersebut dikatakan, bahwa apabila terbukti adanya partisipasi ilegal dari pejabat Amerika, maka akan membahayakan kerja sama antara kedua negara dalam melawan pengedaran obat bius.⁵

Surat kedua dari Kedutaan Besar Meksiko kepada Department of State pada tanggal 16 Mei 1990, menyatakan bahwa penculikan Dr. Machain dan pemindahannya dari wilayah Meksiko ke wilayah Amerika Serikat, dilaksanakan dengan sepengetahuan orang-orang yang bekerja bagi Pemerintah Amerika Serikat.⁶ Penculikan sebagai cara penangkapan adalah melanggar prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian ekstradisi antara kedua negara. Surat itu diakhiri dengan permintaan agar tersangka dikembalikan ke Meksiko.

Surat ketiga dari Pemerintah Meksiko kepada Pemerintah Amerika Serikat pada tanggal 19 Juli 1990 dengan suatu permintaan agar dilakukan penangkapan provisional dan ekstradisi dari dua orang yang paling ber-

³ *Limits to National Jurisdiction*, hal. 112-113.

⁴ *Ibid.*, hal. 910 dan hal. 116.

⁵ *Ibid.*, hal. 118.

⁶ *Ibid.*

tanggung jawab terhadap penculikan Dr. Machain.⁷ Mereka tersebut adalah Berelez agen dari DEA dan seorang warga negara Meksiko yang telah diberi perlindungan oleh Amerika Serikat. Semua permintaan ini kelihatannya tidak diindahkan oleh Pemerintah Amerika dan Dr. Machain tetap diproses di pengadilan.

Perjanjian Ekstradisi

Perjanjian Ekstradisi antara Meksiko dan Amerika Serikat mulai berlaku pada tanggal 25 Januari 1980, setelah terjadi pertukaran dokumen ratifikasi antara kedua negara.⁸ Perjanjian Ekstradisi ini terdiri dari dua puluh tiga pasal dan memuat materi yang lazim dimuat dalam perjanjian-perjanjian ekstradisi. Tidak semua pasal akan dibahas, hanya beberapa ketentuan saja yang relevan dengan tulisan ini. Ketentuan umum yang perlu diketahui antara lain adalah asas kejahatan ganda atau "*double criminality*". Asas ini dimuat dalam Pasal 2 Perjanjian Ekstradisi Meksiko Amerika.

Dalam pasal 2 dikatakan bahwa jenis kejahatan yang dapat diekstradisikan adalah jenis kejahatan yang dapat dijatuhi hukuman menurut undang-undang yang berlaku dikedua belah pihak. Jenis kejahatan yang dapat diekstradisikan dijabarkan dalam Lampiran Perjanjian Ekstradisi, yaitu sebanyak 31 (tigapuluh satu) jenis kejahatan. Seperti yang telah diminta oleh Pemerintah Meksiko pada Pemerintah Amerika, agar dilakukan penangkapan provisional terhadap pelaku penculikan Dr. Machain, ketentuan tersebut dimuat dalam pasal 11 Perjanjian Ekstradisi. Penangkapan provisional dapat diminta dalam keadaan mendesak (*in the case of urgency*) melalui jalur diplomatik terhadap tersangka, untuk segera diekstradisi. Ketentuan umum yang perlu diperhatikan, adalah asas tidak menyerahkan warga negara sendiri. Ketentuan ini dimuat dalam pasal 9 dari Perjanjian Ekstradisi, asas ini memberikan kewenangan pada negara peserta perjanjian, untuk tidak menyerahkan warga negaranya sendiri yang dituduh melakukan kejahatan di wilayah negara lain. Oleh karena itu, jika orang yang diminta ekstradisi ternyata warga negara dari negara yang diminta, maka negara tersebut dapat menolak permintaan ekstradisi dari negara peminta. Selengkapny isi dari pasal 9 adalah sebagai berikut:

⁷ *Ibid.*, hal. 118-119.

⁸ *Ibid.*, Bab XIV hal. 227-249.

Extradition of Nationals

1. Neither Contracting Party shall be bound to deliver up its own nationals, but the executive authority of the requested Party shall, if not prevented by the laws of that Party, have the power to deliver them up if, in its discretion, it be deemed proper to do so.
2. If extradition is not granted pursuant to paragraph 1 of this Article, the requested Party shall submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution, provided that party has jurisdiction over the offense."

Seperti terbaca dari pasal 9 asas non ekstradisi warga negara sendiri dapat dimintakan melalui kebijaksanaan pemerintah dengan syarat tidak bertentangan undang-undang yang berlaku. Dengan demikian, kalau tidak dapat diekstradisi, negara yang bersangkutan wajib mengadili tersangka oleh badan yang berwenang. Dalam hal ini mungkin timbul masalah, karena negara peminta ekstradisi dapat merasa tidak puas dengan putusan pengadilan maupun pelaksanaan hukuman dari negara yang diminta ekstradisi.

Sejak berlakunya Perjanjian Ekstradisi, Amerika Serikat dan Meksiko, telah mencoba melaksanakan kemungkinan untuk mengekstradisikan warga negara mereka sendiri. Pihak Meksiko jarang mau mengekstradisikan warga negaranya ke Amerika Serikat. Dalam hal Meksiko menolak mengekstradisikan warga negaranya sendiri, maka Pengadilan Meksiko akan mengadili pe-tindak pidana mereka. Praktek menghukum warga negaranya sendiri oleh Meksiko, seringkali dirasakan tidak memuaskan pihak Amerika Serikat. Di lain pihak, Amerika Serikat pada umumnya bersedia mengekstradisikan warga negaranya sendiri ke Meksiko. Selain dari itu, adanya berita-berita mengenai korupsi dalam sistim hukum Meksiko, menambah ketidakpuasan Amerika Serikat dengan Peradilan Meksiko.⁹ Semua ini mungkin mendorong Amerika Serikat untuk mengambil tindakan extrateritorial dengan menangkap tersangka di wilayah negara Meksiko.

Keputusan Pengadilan Sebagai Sumber Hukum

Sebelum membahas proses peradilan Dr. Machain di pengadilan instansi pertama (the District Court) dan pengadilan instansi kedua (the Appellate Court), terlebih dahulu akan dibahas keputusan Pengadilan sebagai sumber

⁹ Aimee Lee, "United States v. Alvarez Machain: The Deleterious Ramifications of Illegal Abductions", *Fordham International Law Journal*, Vol. 17, 1993, No. 1; hal. 135-138.

hukum penting dalam sistim hukum Amerika Serikat. Keputusan Pengadilan dalam sistim hukum Indonesia tidak mendapat tempat dalam tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰ Pada umumnya sumber hukum formal di seluruh wilayah Amerika Serikat, terdiri dari "decisional law" (keputusan pengadilan) dan "legislation" (undang-undang). Decisional law atau juga disebut dengan nama Case Law, yurisprudensi dalam sistim hukum kita, dalam tata urutan lebih rendah wibawanya dari pada undang-undang. Karena keputusan pengadilan dapat diubah oleh undang-undang. Meskipun demikian keputusan pengadilan secara tradisional merupakan sumber hukum awal di Amerika Serikat maupun di negara-negara common law lainnya.¹¹

Case law dikembangkan melalui doktrin stare decisis (doktrin preseden), bahwa untuk peristiwa hukum yang sama, harus diputuskan sama.¹² Case law berasal dari pengadilan yang lebih tinggi, seperti keputusan dari the Appellate Court dan the Supreme Court. Meskipun demikian seperti juga terjadi dalam sistim hukum lain, doktrin preseden mempunyai kelemahan, seperti dikatakan oleh beberapa penulis Amerika:

"The application of stare decisis raises little difficulty where the facts on the earlier cases are virtually identical to those of the case under discussion, and where one rule has been uniformly followed. In many situations, however, while a number of prior cases have involved similar fact-patterns, the courts have applied different rules to each. In other words, they have distinguished some cases from others, feeling that the fact-patterns of the cases were sufficiently dissimilar to justify the varying decision. This is unquestionably one of the problems arising under the doctrine of stare decisis: the decided cases are frequently so similar to the facts that it is an extremely close question as how far distinctions

¹⁰ Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia (Tap. MPRS No. XX/1966) Bab II Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, dimuat dalam buku K. Wantjik Saleh, *Kitab Himpunan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Buku Kesatu, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, 1978, hal. 129-130.

¹¹ AE. Uniken Venema, *Van Common Lawen Civil Law, Inleiding tot het Anglo Amerikaansche recht in vergelijking met het Nederlandse*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1971; hal. 56.

¹² Steven H. Gifis, *Dictionary of Legal Terms*, Barron's Educational Series, Inc, New York, 1983; hal. 411, stare decisis: to stand by that which has been decided. Rule by which common law courts are reluctant to interfere with principles announced in former decisions and therefore rely upon judicial precedent as a compelling guide to decision of cases raising issues, similar to those in previous cases.

can honestly be made or should be made by the Courts."¹³

Dari kutipan di atas dapat diketahui bahwa sistem preseden di Amerika adalah cukup luwes, dimana hakim dapat menolak diterapkannya suatu preseden, apabila faktanya tidak cocok dengan fakta dari kasus yang sedang diperiksa oleh pengadilan. Istilah teknis dari usaha mencari perbedaan fakta dari preseden dengan fakta dari perkara yang sedang diproses, adalah "distinguising". Bagi para pihak yang terlibat dalam perkara seperti pengacara dan penuntut umum, "distinguising" ini merupakan "a fascinating game" dan mereka trampil dalam mempergunakannya.¹⁴

Putusan pengadilan memuat dua aspek, yaitu: pertama putusan mengenai suatu kasus hukum yang konkrit, dan kedua merupakan ketentuan hukum untuk masa mendatang. Aspek pertama merupakan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan tetap (*in kracht van gewijsde*), dan yang kedua merupakan prinsip dari *stare decisis*. Dalam sistem hukum kontinental aspek yang kedua hanya merupakan sekadar himbauan, dan tidak mengikat hakim dalam kasus yang sama. *Case law* pada umumnya merupakan putusan dari the Appellate Court. Putusan tersebut dimulai dengan judul para pihak yang berperkara, kemudian disusul dengan ringkasan dari *opinion*. "Occasionally an *opinion* is a digest of the arguments of counsel, perhaps a statement of the facts by the reporter, and then the portion of report that carries authority the *opinion* of the court followed by its decision disposing of the case."¹⁵

Putusan dijatuhkan dengan persetujuan mayoritas hakim. Hakim lain, yang tidak setuju dengan *opinion* tapi setuju dengan putusan, dapat menulis *concurring opinion* secara terpisah serta memberikan alasan lain yang menyetujui putusan yang diambil. Akan tetapi, kalau tidak setuju dengan *opinion* maupun putusan, maka secara terpisah hakim dapat menulis pendapat berbeda atau *dissenting opinion*. Pribadi-pribadi hakim dalam putusan pengadilan di Amerika Serikat lebih ditonjolkan dari pada dalam sistem hukum kontinental. Putusan Pengadilan dalam sistem hukum kontinental lebih ditekankan pada putusan Lembaga peradilan, daripada pribadi hakimnya. Karena pengadilan dalam sistem hukum kontinental tidak memberikan tempat bagi *concurring opinion* maupun *dissenting opinion* dalam lembaran terpisah,

¹³ Rate A. Howell, John R. Allison and N.T. Henley, *The Legal Environment of Bussines*, The Dryden Press, Chicago, 1984, hal.81.

¹⁴ A.E. Uniken Venema, *Van Common Lawen Civil Law*; hal. 20.

¹⁵ E. Allan Farnsworth, *An Introduction to the Legal System of the United States*, Oceana Publications, Inc. New York, 1991, hal. 41.

maka ada yang menamakannya sebagai pengadilan tanpa paras muka (a faceless unit).¹⁶ Dalam yurisprudensi Amerika Serikat terdapat keputusan pengadilan yang tidak menyalahkan penculikan dari wilayah negara lain, sebagai cara penangkapan tersangka. Yurisprudensi tersebut menyatakan bahwa penculikan tidak menyebabkan pengadilan kehilangan kewenangan untuk mengadili tersangka.

Yurisprudensi Penculikan Tersangka

Keputusan pengadilan yang tidak menyalahkan penculikan dengan maksud untuk mengadili tersangka di pengadilan Amerika Serikat yang dipakai oleh penuntut umum (the District Attorney) sebagai dasar hukum untuk membela tindakan Pemerintah dalam perkara Dr. Machain adalah dua keputusan Mahkamah Agung yaitu mengenai kasus *Kerr vs Illinois* [1886]¹⁷ dan *Frisbie vs Collins* [1952].¹⁷ Kedua keputusan itu meletakkan dasar bagi doktrin *Kerr Frisbie*, yang menyatakan bahwa pengadilan Amerika mempunyai kewenangan untuk mengadili tersangka dengan menculik sebagai cara penangkapan dari wilayah lain.

Kasus *Kerr vs Illinois* yang diputuskan seabad yang lampau adalah kasus penculikan transnasional pertama bagi Mahkamah Agung Amerika Serikat. Kejadian ini dimulai dengan surat permohonan dari Gubernur negara bagian Illinois pada the Secretary of State, untuk mengekstradisikan dari Peru Frederick M. Kerr, yang dicari oleh negara bagian Illinois untuk kejahatan pencurian dan penggelapan dari Bank of Chicago. Pemerintah Amerika Serikat menyetujui permohonan ini, dan mengeluarkan otorisasi ekstradisi serta memerintahkan Konsul Amerika di Lima, ibukota Peru, untuk meminta penyerahan Mr. Kerr sesuai dengan Perjanjian Ekstradisi tahun 1870 antara Amerika Serikat dan Peru. Tersangka akan diserahkan pada Mr. Henry G. Julian seorang agen Pinkerton, yang disewa oleh dan sebagai kuasa dari bank. Setelah sampai di Lima Agen Julian meskipun dilengkapi dengan surat resmi, tidak berusaha menemui pejabat-pejabat yang berkepentingan dari Pemerintah Peru, atau secara resmi meminta penyerahan tersangka. Malah dengan kekerasan tersangka dibawa ke kapal Amerika Serikat, *Essex*, di pelabuhan Callao, kemudian dibawa ke wilayah Amerika Serikat dan diadili

¹⁶ John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, Stanford, California, 1986, hal. 37.

¹⁷ Lowenfeld 84 *AJIL* 460-464 [1990], Aimee Lee 17 *FILJ* 141-144 (1993).

di Cook County Criminal Court, Chicago.

Pada waktu Julian tiba di Lima pada tahun 1883, negara itu sedang dalam keadaan perang dengan Chili, dan Lima sudah diduduki oleh angkatan bersenjata Chili di bawah komando Admiral Patricio Lynch. Kelihatannya Lynch tidak berminat untuk kembali menegakkan kedaulatan pemerintah Peru di wilayah yang telah dikuasai tentara Chili. Dengan demikian, tidak mungkin lagi mendapatkan Kerr melalui perjanjian ekstradisi. Karena tidak ada jalan lain, maka Kerr terpaksa diculik dan dibawa ke Amerika Serikat. Sebagai pembelaan, Kerr mengatakan bahwa pengadilan tidak mempunyai kewenangan untuk mengadilinya, karena acara penangkapannya tidak melalui perjanjian ekstradisi. Selanjutnya Kerr berpendapat bahwa dengan kehadirannya secara fisik dia telah memperoleh hak perlindungan (a right of asylum) dari negara Peru. Pengadilan menolak pendapat Kerr, dan mengatakan bahwa tidak masuk akal seseorang yang telah melarikan diri dari Amerika Serikat dapat memperoleh hak perlindungan. Mr. Kerr juga mengatakan adanya pelanggaran konstitusional mengenai "due process of law".

Pengadilan mengakui bahwa Julian sebagai kuasa dari bank telah menculik Kerr, akan tetapi pengadilan tidak menemukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam Konstitusi. Meskipun cara menangkap dan membawa Kerr ke Amerika Serikat tidak dengan jalan biasa, pengadilan berkesimpulan bahwa pengadilan tetap mempunyai kewenangan untuk mengadili Kerr. Keputusan Pengadilan Illinois ini kemudian dikukuhkan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Pada tahun 1952 Mahkamah Agung kembali memeriksa perkara mengenai penculikannya itu dalam kasus *Frisbie vs Collins*. Dalam kasus ini, Collins mengajukan petisi habeas corpus, dan mengatakan bahwa dia dengan kekerasan dibawa oleh beberapa pejabat negara dari negara bagian Michigan ke Chicago. Cara penangkapan demikian adalah bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat dan Undang-Undang Anti Penculikan Federal (*The Federal Kidnaping Act*). Secara aklamasi majelis Hakim Agung menolak putusan Pengadilan Tinggi (*US Court of Appeals for the Sixth Circuit*). Mahkamah kembali merujuk pada kasus Kerr yaitu, bahwa penculikan dengan jalan kekerasan tidak menghilangkan kewenangan pengadilan untuk mengadili. Dalam hal ini Mahkamah tidak mengadakan pembedaan (*distinguish*), bahwa dalam kasus Kerr merupakan penculikan transnasional, sedangkan dalam kasus *Frisbie* adalah penculikan antara negara bagian.

Pada tahun yang sama dengan kasus Kerr vs Illinois, Mahkamah Agung Amerika Serikat juga memeriksa kasus *United States vs Rauscher* [1886].¹⁸

¹⁸ Aimee Lee 17 *FILJ* 149-150 (1993).

Dalam kasus ini Amerika Serikat menuntut Rauscher, seorang perwira berkebangsaan Amerika Serikat yang, telah membunuh teman senegarannya di kapal dagang Amerika. Rauscher kemudian melarikan diri ke negara Inggris untuk menghindari hukuman. Pemerintah Amerika Serikat menggunakan perjanjian Webster Aushburton 1842 untuk meminta ekstradisi atas diri Rauscher. Perjanjian Webster Aushburton menyediakan kemungkinan ekstradisi bagi perbuatan kejahatan seperti pembunuhan, pembajakan di laut, pembakar rumah, perampokan dan pemalsuan. Pemerintah Inggris setuju ekstradisi dari 4 tersangka. Pada waktu permintaan ekstradisi sedang berjalan, Pengadilan Negeri di New York (the US District Court for the Southern District of New York) telah mengajukan tuntutan terhadap Rauscher untuk tindak pidana yang tidak dimuat dalam Perjanjian Ekstradisi. Mahkamah Agung mempertimbangkan kemungkinan akibat dari penerapan "the doctrine of specialty". Doktrin ini mengatakan bahwa seorang tersangka yang diekstradisi untuk kejahatan tertentu tidak dapat dituntut untuk tindak pidana yang lain. Mahkamah berpendapat bahwa apabila seseorang ditangkap menurut prosedur Perjanjian Ekstradisi, ia hanya dapat diadili untuk kejahatan yang ditentukan dalam perjanjian. Dalam hal seseorang dituntut untuk perbuatan kejahatan di luar lingkup Perjanjian Ekstradisi, yang bersangkutan harus diberi waktu dan kesempatan pergi kembali ke negara pelindung. Rasio dari "the doctrine of specialty" diambil dari prinsip bahwa bukti yang diperlukan untuk ekstradisi atau untuk menggugat tersangka, untuk suatu kejahatan mungkin tidak cukup untuk kejahatan yang lain. Setelah tersangka dikembalikan ke negara pelindung, permintaan ekstradisi dapat diulangi kembali agar tersangka dapat diekstradisi untuk kejahatan yang lain.

Penyelidikan terhadap Camarena, telah memberi petunjuk bagi aparat hukum Amerika Serikat untuk menuntut Rene Martin Verdugo Urquidez. Kasus *United States vs Verdugo* (1991)¹⁹ dianggap sebagai kasus pendahulu dari kasus *United States vs Alvarez Machain* (1992), karena kedua kasus tersebut mempunyai banyak persamaan masalah yang menyangkut Konstitusi Amerika dan prinsip hukum internasional. Verdugo, seorang pemimpin dari kartel Caro Quintaro, telah berpartisipasi dalam pembunuhan Camarena.

Pemerintah Amerika mengeluarkan surat perintah penangkapan pada tanggal 3 Agustus 1985, berdasarkan keterlibatan Verdugo dalam perdagangan obat bius di masa yang lampau. Setelah beberapa kali gagal menangkap Verdugo di wilayah Amerika, polisi Amerika (the US Marshal

¹⁹ Aimee Lee, *Ibid.*, 154-156. Lowenfeld 85 *AJIL* 656- 660 [1991]; Lowenfeld 84 *AJIL* 448-449 [1990].

Service) meminta bantuan polisi Meksiko menangkap tersangka. Pada tanggal 24 Januari 1986 polisi Federal Meksiko, berdasarkan surat perintah penangkapan dari polisi Amerika, menyuruh berhenti kendaraan yang ditumpangi Verdugo di kota San Felipe Meksiko. Polisi Meksiko memerintahkan agar Verdugo keluar dari kendaraan. Verdugo kemudian ditangkap, dan dibawa ke perbatasan Amerika Meksiko dan diserahkan kepada polisi Amerika. Penangkapan Verdugo adalah diluar pengetahuan pemerintah Amerika dan Meksiko. Kedua pemerintah tidak pernah memberikan izin menangkap Verdugo di wilayah Meksiko. Cara penangkapan Verdugo adalah di luar jalur hukum dan tidak umum.

Setelah Verdugo ditangkap, polisi Amerika bersama-sama polisi Meksiko menggeledah rumah Verdugo untuk mencari barang bukti. Perkara Verdugo ini diproses dipengadilan, dan di pengadilan instansi pertama (the District Court) majelis juri menghukum Verdugo atas pelanggaran ketentuan obat bius dan pembunuhan terhadap Camarena. Hukuman yang dijatuhkan adalah 4 kali 60 tahun hukuman penjara.

Verdugo membela diri dengan mengatakan bahwa penggeledahan di rumahnya yang dilakukan tanpa izin resmi dari instansi berwenang adalah pelanggaran terhadap Konstitusi Amerika. (the Fourth Ammandment). Pengadilan Instansi Kedua (the US Circuit of Appeals for the Ninth Court) mengatakan bahwa apabila pemerintah Amerika menculik orang bukan warga negara Amerika, maka doktrin Kerr Frisbie tidak dapat diterapkan. Meskipun Perjanjian Ekstradisi melarang Pemerintah melakukan penculikan, dengan perintah resmi atau dengan melalui sponsor, negara pelindung dapat secara diam-diam menyetujui, dengan cara tidak mengajukan surat protes. Pengadilan berkesimpulan bahwa apabila negara asing berkeberatan warga negaranya diculik, maka tersangka mempunyai hak derivatif, untuk mengklaim pelanggaran perjanjian ekstradisi. Kalau pelanggaran itu ternyata ada, maka kebijaksanaan yang benar adalah merepatriasi tersangka. Pengadilan mengembalikan berkas kasus ini, dengan permintaan agar dicari bukti bahwa penyerahan tersangka dilakukan secara sukarela oleh Pemerintah Meksiko.

Perkara ini sampai di Mahkamah Agung Amerika [the Supreme Court], dan pendapat mayoritas hakim the Appelate Court tidak disetujui oleh sebagian besar majelis Hakim Agung. Menurut Mahkamah Agung kerja sama antara polisi Amerika dan Meksiko menangkap tersangka adalah suatu bukti penyerahan suka rela pihak Meksiko kepada pejabat berwenang Amerika. Sedangkan pelanggaran terhadap Konstitusi Amerika, khususnya the Fourth Amendment, Mahkamah Agung tidak dapat menerima karena Konstitusi Amerika hanya berlaku di wilayah Amerika Serikat saja. Tersangka dapat membela diri bahwa penggeledahan atas rumahnya tidak dilakukan melalui

prosedur resmi, dan melanggar Konstitusi kalau terjadi di wilayah Amerika.²⁰ Dari kasus Verdugo ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa usaha tersangka membela diri bahwa prosedur penangkapan adalah tidak sah menurut hukum, tidak berhasil di forum Mahkamah Agung. Dengan demikian, pada hakekatnya Mahkamah Agung mengukuhkan hukuman penjara tersangka yang diputuskan oleh the District Court, dan tidak menyetujui pendapat the Appellate Court agar dibedakan orang yang diculik, apakah warga negara Amerika atau bukan.

Pengadilan Instansi Pertama (The District Court)

Kasus Alvarez-Machain

Pengacara Dr. Alvarez Machain mengajukan beberapa teori pembelaan di pengadilan untuk menolak tuduhan penuntut umum, berdasarkan tindakan pemerintah yang melampaui batas dan tidak adanya kewenangan pengadilan. Kepada Hakim Ketua dari the US District Court for the Central District of California dikemukakan empat teori sebagai dasar pembelaan.²¹ Teori pertama adalah bahwa Pemerintah Amerika telah melanggar hak terdakwa untuk memperoleh perlakuan *due process of law*, sebagaimana dimuat dalam the Fifth Amendment dari Konstitusi Amerika. Teori kedua adalah bahwa Pemerintah Amerika telah melanggar Perjanjian Ekstradisi Amerika Meksiko yang telah berlaku sejak tahun 1980. Teori ketiga, Dr. Machain berpendapat bahwa kehadirannya di Amerika Serikat merupakan pelanggaran terhadap Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Piagam Organisasi Negara-Negara Amerika. Keempat, Dr. Machain mendesak agar pengadilan menggunakan kekuasaannya untuk menolak segala tuduhan.

Mengenai teori pertama, terdakwa mengatakan bahwa sewaktu ia ditangkap ia telah diperlakukan secara tidak wajar oleh para pejabat DEA, sehingga ia menderita sakit di dadanya. Perlakuan tidak wajar ini adalah merupakan penyimpangan dari doktrin Kerr Frisbie. Karena cara penangkapan demikian adalah melanggar ketentuan the Fifth Amendment dari Konstitusi Amerika, maka selayaknya terdakwa dibebaskan dari semua tuduhan. Pengadilan berpendapat lain. Bahwa sakit didada terdakwa, sebagai akibat perlakuan yang tidak wajar dari para pejabat Amerika, sewaktu terdakwa tiba

²⁰ Lowenfeld 84 *AJIL* 452-454.

²¹ Aimee Lee 17 *FILJ* 168-171, 177-178 [1993]; *Limits to National Jurisdiction*, hal. 111-141.

di Amerika tidak terbukti. Apabila terdakwa merasa diperlakukan secara tidak wajar, mengapa yang bersangkutan tidak meminta pemeriksaan dan perawatan dari personalia medis Amerika, dan menghubungkan sakit di dadanya sebagai akibat dari kejutan listrik yang dilakukan berulang-ulang, dan dikenakan pada badan terdakwa. Kalau memang diperlakukan tidak wajar, Dr. Machain harus melaporkan kepada para dokter yang memeriksa kesehatannya. Pengadilan berpendapat bahwa terdakwa gagal membuktikan bahwa kasusnya merupakan penyimpangan dari doktrin Kerr Frisbie. Pengadilan dapat menyetujui teori kedua, bahwa penculikan adalah pelanggaran terhadap perjanjian Ekstradisi Meksiko Amerika yang berlaku sejak tahun 1980. Doktrin Kerr Frisbie tidak dapat diterapkan, karena masalahnya sudah diatur dalam Perjanjian Ekstradisi. Pengadilan federal dapat melaksanakan perjanjian Ekstradisi, karena perjanjian ini sifatnya adalah *self executing*.

Sebagai pembuktian bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap perjanjian, pengadilan memeriksa peranan Pemerintah Amerika Serikat dalam kasus penculikan Dr. Alvarez Machain. Pengadilan berpendapat, bahwa DEA sebagai badan dari Pemerintah Amerika dengan kewenangan yang di berikan oleh the Attorney General Office (Kejaksaan Agung), telah menawarkan hadiah berupa uang, untuk menculik Dr. Machain dan juga menyetujui membayar kembali semua biaya yang dikeluarkan oleh penculik. Pengadilan mengetahui bahwa Pemerintah Amerika telah terlibat dalam penculikan, tanpa persetujuan dan kerjasama Pemerintah Meksiko. Perbuatan ini merupakan pelanggaran terhadap perjanjian. Pengadilan berpendapat, dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum internasional, bahwa negara yang melanggar kewajibannya menurut hukum internasional, harus menghentikan perbuatannya dan membayar kompensasi kepada negara yang dirugikan. Oleh karena itu, pengadilan berpendapat bahwa repatriasi Dr. Machain ke negaranya adalah kebijaksanaan yang paling baik.

Dalam teori ketiga, terdakwa mencoba membela diri dengan merujuk pada Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Piagam Organisasi Negara-Negara Amerika. Terdakwa mengatakan bahwa penculikan oleh agen-agen bayaran Pemerintah Amerika Serikat adalah melanggar ketentuan kedua instrumen internasional tersebut. Pengadilan mengetahui dan mengerti, bahwa partisipasi Pemerintah Amerika adalah melanggar kedua perjanjian tersebut di atas. Akan tetapi kedua perjanjian itu sifatnya tidak *self executing*, untuk dapat diterapkan oleh pengadilan federal, yang berarti masih diperlukan peraturan pelaksanaan. Sebagai kesimpulan dari ketiga teori, terdakwa memohon kepada pengadilan agar ia dibebaskan dari segala tuduhan. Menurut pengadilan, bukti-bukti yang disampaikan oleh penuntut umum hanya berdasarkan spekulasi saja. Penuntut umum tidak berhasil

menemukan bukti, bahwa Camarena telah disuntik dengan obat bius. Di dalam badan Camarena tidak terdapat adanya obat bius, dan di badannya juga tidak terdapat tanda-tanda bekas suntikan. Penuntut umum tidak dapat membuktikan secara meyakinkan, bahwa Dr. Machain telah bersalah melakukan penculikan, pembunuhan maupun penganiayaan. Berdasarkan hal-hal tersebut, pengadilan memutuskan untuk membebaskan Dr. Machain dari segala tuduhan dan memberi izin kembali ke negaranya.

Pengadilan Instansi Kedua (The Appellate Court)

Kasus Alvarez-Machain

Pengadilan instansi kedua (the US Court of Appeals for the Ninth Circuit) mengukuhkan putusan dari the District Court mengenai kasus Alvarez-Machain.²² Sebagai dasar hukum pengadilan merujuk pada putusannya sendiri tertanggal 22 Juli 1991 mengenai kasus Verdugo. Dalam kasus Verdugo dikatakan bahwa penculikan yang dilakukan secara kekerasan atas seorang warga negara Meksiko dari wilayah Meksiko tanpa izin dan persetujuan resmi dari Pemerintah Meksiko, adalah melanggar Perjanjian Meksiko Amerika tahun 1980.

Surat protes dari Pemerintah Meksiko kepada pengadilan mengenai penculikan, memberi kedudukan pada Verdugo untuk membela diri sesuai dengan perjanjian, di hadapan Pengadilan Amerika. Verdugo berpendapat bahwa kebijaksanaan terbaik dari pengadilan, atas pelanggaran Perjanjian Ekstradisi adalah merepatriasi warga Meksiko ke negaranya, yang ditangkap oleh agen-agen Amerika. Ketetapan tersebut diatas, secara afortiori (dengan alasan yang kuat) dapat diterapkan pada fakta dari kasus Alvarez-Machain. Merujuk pada pemeriksaan bukti-bukti oleh the District Court, Pengadilan mengetahui bahwa Dr. Machain telah ditangkap di tempat kerjanya di Guadaluajara, Meksiko. Penculik Dr. Machain adalah orang-orang yang dibayar oleh dan atas perintah DEA. Pemerintah Meksiko telah menyampaikan surat protes kepada Pemerintah Amerika mengenai penculikan Dr. Machain, karena penculikan tersebut dianggap telah melanggar Perjanjian Ekstradisi. Berdasarkan fakta-fakta yang telah dibuktikan kebenarannya, pengadilan membebaskan terdakwa dari semua tuduhan, dan memberinya izin untuk kembali ke Meksiko.

²² *Limits to National Jurisdiction*, hal. 155-161.

Mahkamah Agung (The Supreme Court)

Kasus Alvarez-Machain

Mahkamah Agung mengubah putusan pengadilan yang lebih rendah dengan enam suara melawan tiga suara, dan menyatakan bahwa penculikan Dr. Machain adalah sah menurut hukum. Pendapat mayoritas dari majelis Hakim Agung dikemukakan Ketua Mahkamah Agung William H. Rehnquist yang membenarkan tindakan Pemerintah Amerika berdasarkan doktrin Kerr Frisbie dan Perjanjian Ekstradisi. Hakim Agung John Paul Stevens memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), dan berargumentasi bahwa yang harus dipergunakan adalah kasus Rauscher dan sehubungan dengan kasus tersebut, harus diperhatikan ketentuan tersirat dalam Perjanjian Ekstradisi, bahwa tindakan penculikan adalah dilarang.

Pendapat Mayoritas

Di pihak pendapat mayoritas, Hakim Agung Rehnquist membahas pertanyaan, apakah pengadilan mempunyai kewenangan terhadap terdakwa yang kehadirannya di pengadilan dengan cara menculik dari negara lain, tanpa mengikuti prosedur Perjanjian Ekstradisi. Untuk menganalisis masalah tersebut, Mahkamah merujuk pada kasus Kerr, Rausch dan Frisbie. Apabila tidak ada Perjanjian Ekstradisi, maka kasus Kerr sepenuhnya berlaku bagi kasus Dr. Machain. Mahkamah juga mempertimbangkan kewenangan Pengadilan, apabila kehadiran tersangka diperoleh melalui Perjanjian Ekstradisi. Menurut Pasal 9 dari Perjanjian Meksiko Amerika, negara pelindung mempunyai dua pilihanya itu, mengekstradisi tersangka atau mengadili tersangka di Pengadilan setempat. Menurut Mahkamah, Perjanjian Ekstradisi hanya menyediakan prosedur pengembalian petindak pidana untuk situasi yang khusus, dan dilaksanakan apabila salah satu peserta perjanjian meminta ekstradisi. Merujuk pada doktrin Kerr Frisbie, pengadilan di Amerika telah mengakui bahwa cara menangkap petindak pidana dengan jalan menculik adalah legal. Selanjutnya Mahkamah menekankan bahwa Meksiko telah mengetahui praktek penculikan ini sejak tahun 1906. Mahkamah telah mempertimbangkan dan kemudian menolak pendapat Dr. Machain, bahwa Perjanjian Meksiko Amerika memuat ketentuan tersirat dari hukum kebiasaan internasional yang melarang perbuatan penculikan. Mahkamah menolak pernyataan ini dan mengatakan hukum internasional tidak dapat diterapkan

Dr. Machain juga menyandarkan diri pada prinsip umum dari hukum internasional, bahwa pemerintah dari suatu negara dilarang melakukan tindakan kepolisian di wilayah negara lain. Prinsip umum ini, menurut Mahkamah, hanya berlaku dalam hal suatu negara melakukan invasi ke dalam wilayah negara lain. Mahkamah berpendapat bahwa, interpretasi dari the Court of Appeals bahwa penculikan melanggar Perjanjian Ekstradisi, adalah tidak logis, karena dalam Perjanjian Ekstradisi tidak terdapat kata-kata yang melarang maupun menghalangi penculikan sebagai cara penangkapan. Sebagai kesimpulan dari pembahasan, Hakim Agung Rehnquist mengatakan, "that respondent's abduction was not in violation of the Extradition Treaty between the United States and Mexico, and therefore the rule of *Kerr vs. Illinois* is fully applicable to this case. The fact of respondent's forcible abduction does not therefore prohibit his trial in a court in the United States for violations of the criminal laws in the United States."²³

Pendapat Minoritas

Dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*), Hakim Agung John Paul Stevens mengatakan bahwa penculikan Dr. Machain adalah melanggar Perjanjian Ekstradisi Meksiko Amerika. Seterusnya dikatakan bahwa, meskipun Perjanjian Ekstradisi tidak secara tegas memuat ketentuan melarang penculikan, materi dan tujuan perjanjian mengandung persetujuan yang menyimpulkan, bahwa kedua pihak harus menghormati keutuhan wilayah masing-masing. Tujuan utama dari perjanjian adalah memberantas kejahatan dan menjalin kerjasama antar negara. Kalau di luar Perjanjian Ekstradisi, diberikan peluang cara penangkapan dengan penculikan, maka apa gunanya dibuat perjanjian ekstradisi. Hakim Agung Stevens mengatakan, bahwa pandangan dari mayoritas Hakim Agung akan mengubah Perjanjian Ekstradisi "into little more than verbiage". Sebagai pertimbangan hukum, kelompok pendapat berbeda merujuk pada kasus *Rauscher*, bahwa dalam perjanjian *Webster Ashburton* mengandung ketentuan tersirat yang melarang penculikan. Perjanjian ini tidak membatasi kewenangan hakim untuk memproses perkara, apapun macam kejahatannya setelah negara peminta ekstradisi memperoleh dan telah menahan tersangka. Meskipun demikian peng-

²³ *International Legal Materials*, Vol. XXI, No. 4 July 1992, hal. 902-908; *Limits to National Jurisdiction*, hal. 167-186; nama hakim agung yang mengeluarkan pendapat mayoritas adalah sbb: William H. Rehnquist, Byron R. White, Antonin Scalia, Anthony M. Kennedy, David H. Sauterdan

adilan dalam perkara Rauscher, dengan merujuk pada ketentuan tersirat, tidak mengizinkan tersangka untuk diadili, selain dari kejahatan yang secara tegas dimuat dalam perjanjian Ekstradisi. Majelis Hakim Agung minoritas dapat menyetujui putusan pengadilan mengenai kasus Rauscher, meskipun ketentuan hukumnya tidak tegas. Sedangkan dalam kasus Dr. Machain pelanggaran keutuhan wilayah dengan penculikan, adalah jelas bertentangan dengan Perjanjian Ekstradisi. Oleh karena itu, putusan Mahkamah dalam perkara Dr. Machain harus sama dengan putusan dalam kasus Rauscher.

Kelompok pendapat minoritas melihat kesalahan yang dibuat oleh mayoritas Hakim Agung sebagai cacat yang kritis, yaitu tidak membedakan, tindakan yang dilakukan oleh individu biasa dan tindakan yang dilakukan dengan perintah resmi dari pemerintah. Penculikan dengan perintah resmi adalah melanggar hukum internasional, dan juga merupakan pelanggaran terhadap perjanjian Ekstradisi.

Dibandingkan dengan kasus Kerr, pendapat minoritas melihat bahwa penculikan dari Kerr terjadi di wilayah negara Peru tanpa mengindahkan Perjanjian Ekstradisi maupun perintah resmi dari Pemerintah Amerika. Lain dari kasus Kerr, Pemerintah Amerika terlibat langsung dalam penculikan Dr. Machain. Oleh karena itu, kelompok pendapat minoritas berkesimpulan bahwa kelompok pendapat mayoritas telah keliru menerapkan kasus Kerr sebagai sandaran hukum sehingga menghasilkan putusan yang salah. Mengenai putusan Mahkamah Agung dari kasus Dr. Machain ini, Hakim Agung Stevens memberi komentar: "I suspect most courts throughout the civilized world--will be deeply disturbed by the "monstrous" decision the Court announces today. For every nation that has an interest in preserving the Rule of Law is affected, directly or indirectly, by decision of this character."²⁴

Komentar Terhadap Putusan Pengadilan

Dapat dimengerti kalau ada yang tidak sependapat dengan putusan Mahkamah Agung mengenai kasus Dr. Machain, karena jelas melanggar ketentuan hukum internasional. Antara lain yang tidak setuju adalah Andreas F. Lowenfeld guru besar dari Universitas New York, yang telah membahas kasus ini dalam karangannya mengenai hubungan antara Konstitusi Amerika dan Hukum Internasional. Lowenfeld sampai pada kesimpulan sebagai

²⁴ *International Legal Materials* Ibid, hal. 909-918; *Limits to National Jurisdiction*, hal. 195-211; nama hakim agung yang mengeluarkan pendapat minoritas adalah sbb: John Paul Stevens, Harry A.

berikut:

*"I believe that all abduction organized by governments, shocks the conscience, not only because kidnapping is a crime every where, but because there is a strong probability that the very safeguards and profesionalism that distinguish civilized police action from vigilantsism-warrants upon probable cause, prompt arraignment before judicial officer, fair interrogation-will be unavailable."*²⁵

Selanjutnya dikatakan oleh Lowenfeld mengenai preseden *Kerr vs Illinois*, "should be reconsidered in the light of contemporary concept of jurisdiction, due process and human rights, and upon reconsideration should be overulled."²⁶

Komentator lain yang juga tidak sependapat dengan putusan Mahkamah Agung adalah Michael J. Glennon. Dalam komentarnya Glennon antara lain mengatakan, bahwa penculikan yang dilakukan oleh Pemerintah Amerika memang merupakan penegakan hukum (law enforcement) yang efektif, akan tetapi harus dibayar dengan mengorbankan stabilitas internasional. Tidak sukar untuk membayangkan bahwa preseden yang dilakukan oleh Amerika akan diikuti oleh negara lain, yang komitmen mereka terhadap penegakan hukum adalah rendah. Penculikan dengan negara sebagai sponsor akan merusak kepentingan nasional Amerika. Apabila suatu negara memprotes penculikan yang dilakukan dalam wilayahnya, dan Amerika tetap mengadili tersangka, maka keamanan warga negara Amerika di negara tersebut tidak akan terjamin. Bahaya mungkin datang dari penduduk setempat yang marah, atau dari pemerintah yang tidak menerima kejadian penculikan. Mengenai hal ini, mungkin terjadi penculikan timbal balik, dan terjadi di wilayah Amerika Serikat sendiri. Agen dari Pemerintah Amerika yang melakukan perbuatan penculikan dapat diminta oleh negara pelindung untuk diekstradisi, dengan tuduhan penculikan. Suatu kebijaksanaan penculikan tidak hanya merupakan kebijaksanaan yang menyesatkan, akan tetapi juga merupakan kebijaksanaan yang serampangan, yang dapat membahayakan jiwa, kebebasan, dan harta benda dari warga Amerika.²⁷

Sebagai kesimpulan akhir Michael J. Glennon mengatakan sebagai berikut: "The abduction of Alvarez Machain, it has been said, was necessary

²⁵ Lowenfeld, 84 *AJIL* 489-490.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Michael J. Glennon, "State Sponsored Abduction: A Comment on United States v. Alvarez

to "bring him to justice". And, it is pointed out, he will be accorded due process at his trial. Does it make sense, though, to breach justice in the method of seizure so as to do justice in the manner of trial? Does it make sense to violate due process internationally so as to pursue due process domestically? I think not. When government is a law violator, the law is undermined, an example is set for other individuals and government to follow. This is the risk run by the short sighted executive branch policy and its judicial legitimation."²⁸

Di lain pihak, Malvina Halberstam, guru besar dalam Hukum Internasional dari Universitas Yeshiva, mencoba membela keputusan Mahkamah Agung Amerika dalam kasus Alvarez Machain. Halberstam merujuk pada beberapa pakar Hukum Internasional, yang berpendapat bahwa prinsip "male captus bene detentus" (seseorang yang ditangkap secara tidak wajar, dapat ditahan dan diajukan ke pengadilan), masih dianut oleh hukum internasional tradisional. Selanjutnya dia merujuk pada praktek negara Perancis, Jerman dan Israel yang masih menerapkan prinsip tersebut. Menurut Halberstam, Harvard Research in International Law pada tahun 1935, mencoba mengusulkan suatu ketentuan agar pengadilan tidak memproses penangkapan yang ilegal. Pada waktu itu usul tersebut tidak diterima. Meskipun Halberstam tidak menyalahkan putusan Mahkamah Agung Amerika karena tidak menyimpang dari hukum internasional yang sekarang masih berlaku, akan tetapi dia berpendapat bahwa sudah banyak pakar hukum yang menganggap bahwa prinsip "male captus bene detentus", merupakan prinsip yang usang. Apabila pendapat itu juga dianut oleh banyak negara, maka putusan Mahkamah Agung mengenai Alvarez Machain dapat mencetuskan suatu konperensi internasional untuk kembali dipertimbangkan dan pada akhirnya diubah, dan dimuat dalam suatu perjanjian, sesuai dengan perkembangan hukum internasional yang baru, yang lebih menghargai hak asasi manusia.²⁹

Kesimpulan

Fungsi dari hukum, apakah diwujudkan melalui peraturan tertulis, hukum kebiasaan atau putusan pengadilan, adalah untuk mewujudkan ketertiban hukum dan keadilan. Karena struktur dan penegakan hukum dibanding-

²⁸ *Ibid.*, hal. 756.

²⁹ Malvina Halberstam, "In defense of the Supreme Court in Alvarez Machain", 86 *AJIL* 745-746 [1992].

kan dengan hukum nasional yang lebih sederhana fungsi hukum dari hukum internasional lebih diarahkan untuk mewujudkan ketertiban hukum. Dalam perkembangan hukum internasional sekarang, sudah ada usaha untuk menegakkan keadilan terutama yang menyangkut hak-hak asasi manusia.³⁰

Menjadi pertanyaan, apakah keadilan itu prosedural atau substansial. Dalam keadaan normal, seperti yang telah dikatakan dalam bab pendahuluan, prosedur hukum penangkapan, penahanan, dan proses peradilan harus ditempuh untuk mendapatkan keadilan substansial? Kalau tersangka terbukti bersalah, maka dia akan mendapat ganjaran yang setimpal menurut hukum yang berlaku. Dalam negara kesatuan usaha penangkapan terhadap tersangka, selama masih dalam batas wilayah negara, penerapan prosedur hukum penangkapan tidak menjadi masalah. Lain lagi dalam negara federal, kalau tersangka melarikan diri dan bersembunyi di negara bagian lain, maka penangkapan harus dengan seizin dan dengan bantuan aparat hukum dari negara bagian tempat tersangka berlindung. Lebih sukar lagi untuk menangkap tersangka yang melarikan diri dan berlindung di negara lain, apalagi kalau dengan negara yang bersangkutan tidak ada perjanjian ekstradisi. Meskipun ada perjanjian ekstradisi, belum tentu negara yang diminta ekstradisi mau menyerahkan tersangka, apabila permintaan ekstradisi tersebut menyangkut warga negara sendiri.

Menurut pengamatan I.A. Shearer, seorang pakar mengenai ekstradisi internasional, bahwa proses ekstradisi dalam sistem hukum internasional yang berlaku sekarang tidak memenuhi tujuan sebagaimana diharapkan,³¹ yaitu sebagai sarana ampuh untuk mencegah dan memberantas kejahatan.³² Negara-negara lebih sering menggunakan cara yang lebih praktis, yaitu melalui jalur deportasi. Shearer sangat mengharamkan penangkapan tersangka di luar jalur hukum, seperti dengan jalan penculikan, meskipun dalam praktek beberapa negara masih melakukannya.³³ Kedua pengadilan, yaitu the District Court dan the Appelate Court, telah memilih keadilan prosedural, dengan perjanjian ekstradisi sebagai dasar hukum dari putusan pengadilan. Bagaimanapun juga, menurut kedua pengadilan prosedur resmi penangkapan harus diikuti untuk mendapatkan keadilan substansial.

³⁰ J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Ninth Edition Butterworths, London, 1984, hal. 5.

³¹ I.A. Shearer, *Extradition in International Law*, Manchester U.P., Oceana Publications Inc, London, 1971, hal. 213.

³² I Wayan Parthiana, *Ekstradisi dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional*, Penerbit Alumni/1983/Bandung, hal. 6.

³³ I.A. Shearer, hal. 72.

Putusan Mahkamah Agung kelihatannya ingin membantu pemerintah dalam perang melawan kejahatan obat bius, dengan menyampingkan *due process of law*, dalam usaha menangkap tersangka. Kemungkinan ada dua tujuan dari Mahkamah Agung, dengan melegalisasi penangkapan ekstrateritorial. Pertama, untuk dalam negeri upaya tersebut merupakan peringatan bagi para pelanggar kejahatan obat bius, bahwa biarpun ia melarikan diri keluar negeri, penegak hukum Amerika akan tetap berusaha menangkapnya, kalau perlu di luar jalur hukum internasional. Kedua, untuk luar negeri, agar negara lain tidak memberikan tempat berlindung bagi pelanggar undang-undang obat bius. Pandangan umum menganggap bahwa putusan Mahkamah Agung sebagai putusan yang kontroversial, karena tidak dapat membayangkan keadilan substansial dapat dicapai, tanpa memperhatikan dan mengikuti prosedur hukum yang berlaku.

Dalam ilmu hukum internasional, putusan kedua pengadilan yang lebih rendah, menganut sistem monisme dengan primat hukum internasional, yang tujuannya lebih mengutamakan kepentingan ketertiban hukum internasional dari pada kepentingan negara. Sebaliknya, putusan Mahkamah Agung, menganut sistem monisme dengan primat hukum nasional, yang lebih mengutamakan kepentingan negara dari pada kepentingan masyarakat internasional.³⁴ Sistem ini dalam perkembangan hukum internasional, sudah tidak dianut lagi, karena seolah-olah hukum internasional hanya merupakan hukum tata negara exteren dari suatu negara. Putusan Mahkamah Agung Amerika dalam sistem *case law* merupakan sumber hukum penting yang dapat dipergunakan oleh para praktisi hukum di dalam maupun di luar pengadilan. Adalah menarik untuk disimak, apakah putusan Mahkamah Agung mengenai perkara Alvarez Machain akan dipergunakan sebagai dasar hukum bagi kebijaksanaan politik luar negeri Amerika dikemudian hari, untuk melawan kejahatan obat bius. Kalau dilaksanakan, apakah akan diterapkan secara umum, atau hanya dipilih negara-negara tertentu saja.

³⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Buku I Bagian Umum, Penerbit Binacipta, 1982. hal. 57: "Kelemahan pendirian dari pada paham kaum monisme dengan primat hukum nasional merupakan penyangkalan dari adanya hukum internasional yang mengikat negara-negara. Sebabnya adalah apabila terikatnya negara-negara pada hukum internasional digantungkan pada hukum nasional, hal ini sama dengan menggantungkan berlakunya hukum internasional pada kemauan negara itu sendiri. Keterikatan itu dapat ditiadakan apabila negara mengatakan tidak ingin lagi terikat pada hukum internasional".