



THE PROSECUTOR LAW REVIEW

DITERBITKAN OLEH PUSAT STRATEGI KEBIJAKAN
PENEGAKAN HUKUM, KEJAKSAAN AGUNG

P - ISSN : 2987 - 7342 E- ISSN : 2987 - 8314

AVAILABLE ONLINE
<https://prolev.kejaksaan.go.id/>



Enhancing Roles and Functions of Prosecutorial Attachés and Consuls In Efforts To Provide Legal Protection For Indonesian Citizens Committing Crimes Abroad

Meningkatkan Peran, Fungsi Atase Dan Konsul Kejaksaan Dalam Upaya Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Warga Negara Indonesia Yang Melakukan Tindak Pidana Di Luar Negeri

Agus Budijarto¹, Endang Sulistyaningsih²

¹. Kejaksaan Republik Indonesia, Indonesia

². Universitas Janabadra, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Agus Budijarto, Endang
Sulistyaningsih
✉ agsvananta@gmail.com

History:

Submitted: 07-03-2024
Revised: 27-03-2024
Accepted: 17-04-2024

Keyword:

Role, Attaché, Consul of the Prosecutor's
Office, protection of Indonesian citizens,
abroad.

Kata Kunci:

Peran, Atase, Konsul Kejaksaan,
perlindungan WNI, luar negeri.

Abstract

The assignment of the Indonesia Prosecutor to Indonesia representatives abroad as part of the Prosecutor's role and function to help provide legal protection for Indonesian citizens in addition to the main duties of Public Prosecutors and State Attorneys as regulated in Law Number: 11 of 2021 concerning Amendments to Law Number: 16 of 2004 concerning the Attorney General of the Republic of Indonesia. Assignment of Prosecutors to Indonesian Representatives abroad on the basis that every Indonesian citizen has equality before the law; As a part of the democracy principle which also prioritizes justice, equality before the law and the protection of Human Rights (HAM). Therefore, this assignment is important and needs to strengthen the Prosecutor role and function, therefore providing legal protection for Indonesian citizens abroad who have legal problems is more optimal. The purpose of this writing is based on empirical experience as an Attaché assigned to the Indonesian Representative so this is expected to make a positive contribution for readers.

Abstrak

Penugasan Jaksa pada perwakilan RI di luar negeri sebagai bagian dari peran dan fungsi Jaksa guna membantu memberikan perlindungan hukum kepada WNI di samping tugas pokok selaku Penuntut Umum dan selaku Jaksa Pengacara Negara sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Nomor: 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Penugasan Jaksa pada Perwakilan RI di luar negeri dengan dasar bahwa setiap WNI mempunyai persamaan di depan hukum (equality before the law) sebagaimana dalam Pasal 28D ayat 1 UUD NRI 1945; hal ini merupakan bagian dari asas demokrasi yang mengedepankan juga tentang keadilan, persamaan di depan hukum serta perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Oleh karena itu



Copyright © 2024
by The Prosecutor
Law Review.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Attorney General Office of Indonesia.

penugasan ini penting dan perlu diperkuat peran dan fungsi Jaksa, sehingga pemberian perlindungan hukum kepada WNI di luar negeri yang mempunyai permasalahan hukum lebih maksimal. Tujuan penulisan ini berdasarkan pengalaman empiris sebagai Atase yang ditugaskan di Perwakilan RI sehingga tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi para pembaca.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Setiap Warga Negara Indonesia (WNI) diberikan perlindungan oleh Pemerintah Indonesia baik di dalam maupun di luar negeri sebagaimana tertuang khususnya pada sila II dan sila V Pancasila, perlindungan terhadap WNI yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) alinea IV yang menegaskan bahwa:

"Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa..."¹

Hal ini juga diamanatkan dalam Batang Tubuh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa :²

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

Pemberian perlindungan kepada WNI di luar negeri sebagaimana diatur juga di dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, pasal 18 Undang-undang tersebut secara jelas menyatakan bahwa:³

1. Pemerintah Republik Indonesia melindungi kepentingan warga negara atau badan hukum Indonesia yang menghadapi permasalahan hukum dengan perwakilan negara asing di Indonesia.
2. Pemberian perlindungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum dan kebiasaan internasional.

Perlindungan kepada WNI juga diatur dalam Peraturan Menteri Luar Negeri RI Nomor: 4 Tahun 2008 yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor: 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan WNI di luar negeri yang menyatakan bahwa

¹ www.dpr.go.id, Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, diunduh pada tanggal 5 Januari 2024 jam 13.35 wib.

² www.dpr.go.id, Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945 Amandemen IV, diunduh pada tanggal 5 Januari 2024 jam 15.30 wib.

³ www.kemenuhri.go.id, pasal 18, diunduh pada hari Selasa tanggal 31 Desember 2023 jam 11.55 wib.

pemberian perlindungan WNI di luar negeri dilakukan dengan mempertimbangkan asas umum pemerintahan yang baik. Asas umum pemerintahan yang baik ini salah satunya adalah asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum.⁴

Pemberian perlindungan hukum pada perwakilan RI di luar negeri sebagai bagian dari tugas-tugas di bidang kekonsuleran merupakan wadah dan sarana bagi Jaksa yang ditempatkan pada Perwakilan RI untuk melaksanakan tugas, peran, fungsi dan kewenangan sebagai Jaksa yang membantu memberikan perlindungan hukum kepada WNI di luar negeri. Dalam konteks ini, tugas Jaksa di Perwakilan RI berbeda dengan tugas Jaksa sebagai penuntut umum perkara pidana sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Nomor: 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Tugas dan wewenang Jaksa tidak hanya sebagai wakil negara dalam hal penuntutan perkara pidana tetapi juga meliputi kewenangan sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam lingkup hukum perdata dan Tata Usaha Negara.

Penugasan Jaksa pada Perwakilan RI di luar negeri salah satunya adalah dalam rangka memberikan perlindungan termasuk perlindungan hukum kepada WNI di luar negeri dengan dasar bahwa setiap WNI mempunyai persamaan di depan hukum (*equality before the law*) sebagaimana dalam Pasal 28D ayat 1 UUD NRI 1945, hal ini merupakan bagian dari asas demokrasi yang mengedepankan juga tentang keadilan, persamaan di depan hukum sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM), oleh karena itu tugas penuntutan sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia berbeda dengan ketika Jaksa yang ditugaskan pada Perwakilan RI di luar negeri disebut dengan Atase dan Konsul Kejaksaan (*Legal Attache and Legal Consul*), bertugas pada bidang kekonsuleran yaitu memberikan perlindungan hukum kepada WNI dalam hal ini WNI yang melakukan tindak pidana saat di luar negeri. Atase dan Konsul Kejaksaan adalah Jaksa yang ditugaskan di Perwakilan RI, Kejaksaan RI merupakan bagian dari

⁴ Peraturan Menteri Luar Negeri RI Nomor: 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan WNI di Luar negeri; <http://ditjenpp.kemerkumham.go.id/arsip/bn/2018/bn1323-2018.pdf> diunduh pada tanggal 30 April 2023 jam 19.20 wib.

kekuasaan eksekutif guna melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada pemerintah Indonesia.⁵

Penempatan Atase dan Konsul Kejaksaan pada dasarnya bahwa Atase Kejaksaan adalah Jaksa yang ditugaskan pada Kedutaan Besar RI di luar negeri RI sedangkan Konsul Kejaksaan adalah Jaksa yang ditugaskan pada Konsulat Jenderal RI di luar negeri. Jaksa tersebut menerima tugas dari Jaksa Agung RI Surat Keputusan Jaksa Agung RI, di dalam Surat Keputusan tersebut penyebutan Jaksa yang ditugaskan pada Perwakilan RI adalah Kepala Bidang Kejaksaan. Penempatan Jaksa di luar negeri berdasarkan Surat Keputusan Jaksa Agung RI atas dasar kerjasama dengan Kementerian Luar Negeri belum menunjukkan hal yang demikian. Oleh karena itu peran, fungsi, tugas dan kewajiban Atase dan Konsul Kejaksaan menjadi lebih fokus kepada peran dan fungsi sebagai Jaksa yang bertugas dalam bidang penyidikan, penuntutan sampai kepada pelaksanaan putusan Pengadilan.

Peran yang dilaksanakan oleh Atase Kejaksaan saat ini fokus pada dukungan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi serta kerja sama terkait dengan Kejaksaan RI (misalnya : penelusuran aset negara yang dilarikan ke luar negeri (*asset tracing*), MLA (*mutual legal assistance*), ekstradisi) . Hal ini berbeda dengan fungsi Atase Hukum yang dikenal di berbagai negara yang memainkan fungsi yang lebih luas yaitu memberikan dukungan terhadap seluruh kepentingan negara di bidang hukum, termasuk dalam hal terdapat warga negara yang menghadapi permasalahan hukum.

Tugas, wewenang, peran dan fungsi Atase dan Konsul Kejaksaan dalam hubungannya dengan tugas, wewenang, peran dan fungsi Jaksa sebagaimana tercantum pada Pasal 1 angka 1, Pasal 30 dan Pasal 32 Undang-undang Nomor: 11 Tahun 2021 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai Penuntut Umum dan sebagai Pelaksana Putusan Pengadilan maupun kewenangan lain berdasarkan undang-undang, di samping kewenangan di bidang pidana juga bidang perdata dan Tata Usaha Negara (TUN) serta kewenangan di bidang ketertiban dan ketentraman umum memberikan perlindungan hukum bagi WNI, artinya peran dan fungsi Jaksa di sini bukan sebagai penuntut umum tetapi sebagai Jaksa yang memberikan perlindungan khususnya perlindungan hukum bagi WNI dan membela kepentingan WNI yang mempunyai persoalan hukum antara lain melakukan tindak pidana di luar negeri.

⁵ RM. Surachman dan Jan Maringka, *Eksistensi Kejaksaan dalam Konstitusi di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 119.

Hal yang demikian diperlukan suatu aturan yang jelas baik dari Kejaksaan Agung RI maupun dari Kementerian Luar Negeri RI yang sampai sekarang belum ada guna memberikan kewenangan penuh kepada Jaksa ketika berada di perwakilan memberikan perlindungan hukum bagi WNI, karena perlindungan WNI ini merupakan bagian dari adanya persamaan hak asasi.

Menurut John Locke yang mengartikulasikan adanya persamaan hak asasi manusia, dia menyatakan bahwa dalam suatu masyarakat yang diperintah terdapat hak untuk hidup yang merupakan hak kodrati manusia sejak lahir (*natural right*), terdapat kebebasan, persamaan, sehingga tujuan pemerintah adalah untuk mengamankan hak-hak warga negaranya (*every government's purpose is to secure these rights for its nationals*).⁶ Oleh karena itu secara filosofi negara wajib melindungi warga negaranya saat berada di luar negeri, termasuk melindungi warga negaranya yang melakukan tindak pidana. Perlindungan hukum berkaitan dengan hak setiap warga negara untuk memperoleh perlindungan dari negara saat mereka berada di luar negeri, hal demikian sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV.

Latar belakang pemberian perlindungan ini dapat dikaitkan dengan hak-hak alamiah (*natural right*) yang tidak bergantung pada hukum atau kebiasaan, budaya atau pemerintah tertentu, hal alami ini bersifat universal dan tidak dapat dicabut walaupun seseorang dapat kehilangan haknya melalui keputusan yang diberikan oleh penguasa karena dia melanggar hukum, seperti dengan melanggar hak orang lain. Hal yang sama adalah berkaitan dengan hak hukum (*legal right*) yaitu hak yang diberikan kepada seseorang oleh sistem hukum tertentu (dengan ketentuan bahwa hak tersebut dapat dimodifikasi, dicabut dan diubah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh hukum manusia).⁷ Gagasan tentang hukum alam (*natural law*) juga terkait erat dengan hak alamiah (*natural right*): beberapa mengakui tidak ada perbedaan di antara keduanya, menganggap mereka sebagai sinonim, sementara yang lain memilih untuk menjaga istilah yang terpisah untuk menghilangkan hubungan dengan beberapa fitur yang secara tradisional terkait dengan hak alami.⁸ Artinya secara filosofi kedua hal tersebut yaitu hak alamiah (*natural right*) dan hukum alam (*natural law*) berhubungan

⁶ Adalei Broers, <http://www.inquiriesjournal.com>, John Locke on Equality, Toleration, and the Atheist Exception: *Inquiries Journal*, 2009, vol.1 No. 12, hlm. 2.

⁷ Rommen, Heinrich A, *The Natural Law: A Study in Legal and Social Philosophy* trans. Thomas R. Hamley, OSB, Ph.D (B. Herder Book Co, 1947/reprinted 1959, hlm.5 diunduh dari https://en.wikipedia.org/wiki/Natural_and_legal_rights tanggal 1 Juni 2023 jam 15.15 wib.

⁸ Jones, Peter, *Rights*, Palgrave Macmillan, 1994, hlm.73 diunduh dari https://en.wikipedia.org/wiki/Natural_and_legal_rights, tanggal 1 Juni 2023 jam 15.15 wib.

dengan pemberian perlindungan bagi warga negeri sehingga ada kewajiban bagi negara untuk melindungi warga negaranya saat berada di luar negeri. Antara hak dan kewajiban harus berjalan seimbang, artinya warga negara tidak boleh terus menuntut hak tanpa memenuhi kewajiban, sebaliknya negara juga tidak boleh berlaku sewenang-wenang dengan menuntut warga negara menjalankan kewajibannya tanpa pernah memenuhi hak-hak mereka.⁹ Oleh karena itu pemberian perlindungan hukum bagi suatu negara terhadap warga negaranya di luar negeri menjadi suatu hal yang mutlak dengan mengingat rasa keadilan dan hak bagi setiap warga negara memperoleh perlindungan.

Warga negara Indonesia biasa disingkat WNI merupakan orang yang diakui secara sah dan legal sebagai warga negara Indonesia sesuai syarat dan aturan yang berlaku yaitu hukum positif di Indonesia. Tiap warga negara juga memiliki hak-hak dan kewajiban yang dimiliki masing-masing individu. Baik kewajiban maupun hak warga negara ini didapatkan oleh tiap-tiap orang yang memenuhi syarat sebagai warga negara. Sesuai asasnya, tiap warga negara juga memiliki HAM atau hak asasi manusia yang dijamin dan dilindungi oleh pemerintah. WNI dijamin haknya untuk mendapatkan perlindungan dari negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28D ayat 1 UUD NRI 1945, demikian juga negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan bagi warga negaranya melalui dasar hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28J ayat 1 UUD NRI 1945 yang pada pokoknya menyebutkan:

“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

Pemberian perlindungan hukum bagi warga negara suatu negara tidak akan terlepas dari aturan Hukum Internasional yang berlaku. Pemberian perlindungan hukum bagi warga negara suatu negara dapat dilakukan berdasarkan Pasal 3, 5, 36, dan 37 Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik (*Diplomatic Relations and Optional Protocols*).¹⁰

Pasal 3 Konvensi Wina Tahun 1961 menyatakan:
The function of diplomatic missions consist, inter alia, in: (a) protecting in Receiving State the interests of sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law; (b) negotiating with the Government of the Receiving State.

Sedangkan Pasal 5 Konvensi Wina Tahun 1961 menyebutkan:
(1) The Sending State may, after it has given due notification to the Receiving State, concerned, accredit a head of mission or assign any number of the diplomatic staff, as

⁹ Dani Iskandar, *Pengertian Hak dan Kewajiban*, Universitas Gunadarma, Jakarta, 2011, hlm. 7.

¹⁰

<http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/MultilateralConventions/ViennaConventiononDiplomaticRelations>, Vienna Convention on Diplomatic Relations (diunduh pada tanggal 12 Juli 2023 jam 14.50 wib).

the case may be, to more than one State, unless there is express objection by any of the receiving State.

- (2) If the Sending State accredits a head of the mission to one or more other States it may establish a diplomatic mission headed by a charge d'affaires ad interim in each State where the head of mission has not his permanent seat.*
- (3) A head of mission or any member of the diplomatic staff of the mission may act as representative of the Sending State to any international organization.¹¹*

Sementara itu, Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Kekonsuleran (*Vienna Convention on Consular Relations*) sendiri telah menetapkan bahwa fungsi perwakilan konsuler dalam memberikan perlindungan dilakukan dalam batas-batas yang diperbolehkan oleh Hukum Internasional. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Konvensi Wina Tahun 1963 yang menyebutkan bahwa “*...protecting in the receiving State the interests of sending State and of its nationals, both individual and bodies corporate, within the limits permitted by international law.*”¹²

Kedua konvensi tersebut di atas telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia sebagai salah satu dalam menjalin hubungan internasional yaitu melalui Undang-undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina mengenai Hubungan Diplomatik beserta Protokol Opsionalnya mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan (*Vienna Convention On Diplomatic Relations And Optional Protocol to The Vienna Convention On Diplomatic Relations Concerning Acquisition Of Nationality, 1961*) dan Pengesahan Konvensi Wina mengenai Hubungan Konsuler beserta Protokol Opsionalnya Mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan (*Vienna Convention On Consular Relations And Optional Protocol to The Vienna Convention On Consular Relation Concerning Acquisition of Nationality, 1963*).¹³

Ketentuan lain yang berkaitan dengan perlindungan warga negara di luar negeri berkaitan dengan kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi sebagaimana diatur dalam Konvensi Nomor: 87 Tahun 1948 dari ILO (*International Labour Organisation*) memberikan pengakuan atas prinsip kebebasan berserikat bagi para pekerja antara lain dalam rangka mewujudkan ketenangan di antara para pekerja;

¹¹ www.mfa.gov.tr, *Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols 1961*, diunduh pada tanggal 12 Juli 2023 jam 14.50 wib.

¹² legal.un.org, Pasal 5 *Vienna Convention on Consular Relations 1963*, diunduh pada tanggal 12 Januari 2023 jam 14.15 wib.

¹³ [https://pih.kemlu.go.id/files/UU No.01 Tahun 1982 Tentang Pengesahan Konvensi Wina](https://pih.kemlu.go.id/files/UU%20No.01%20Tahun%201982%20Tentang%20Pengesahan%20Konvensi%20Wina), diunduh pada tanggal 29 November 2023 jam 13.25 wib.

ketentuan lain sebagaimana dalam Pasal 11 Konvensi ini yang memberikan perlindungan bagi para pengusaha dan pekerja untuk bebas berorganisasi.¹⁴

Prinsip-prinsip hukum Internasional tentang perlindungan hukum bagi warga negara di luar negeri adalah bahwa setiap negara wajib memberikan perlindungan kepada warga negaranya saat mereka berada di luar negeri. Meskipun masing-masing negara berwenang menentukan peraturan kewarganegaraan yang diberlakukan dalam wilayah negara itu, tetapi negara tersebut juga harus memperhatikan prinsip-prinsip hukum internasional yang terdapat dalam perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional dan asas-asas umum hukum internasional mengenai kewarganegaraan.¹⁵ Perlindungan kepada warga negara agar lebih efektif diperlukan juga tentang status warga negara tersebut ketika berada di luar negeri, sehingga kehadiran negara untuk memberikan jaminan perlindungan menjadi semakin nyata; sebagaimana disampaikan oleh J.G. Starge bahwa status kewarganegaraan (*nationality*) penting bagi hukum internasional dengan alasan bahwa: (1) setiap negara berhak melindungi warga negaranya saat berada di luar negeri; (2) Secara umum, suatu negara tidak boleh menolak atau menerima kembali warga negaranya sendiri di wilayahnya.¹⁶ Perlindungan tersebut dapat dilakukan melalui jalur diplomatik yang dilakukan oleh perwakilan (Kedutaan Besar dan Konsulat Jenderal) di negara penempatan

Hal lain yang penting dalam upaya perlindungan WNI di luar negeri pun harus dilakukan dengan tidak mengabaikan hukum nasional yang berlaku di wilayah tersebut. Mengingat penegakan yurisdiksi hukum di wilayah teritorial merupakan bagian dari kedaulatan suatu negara, maka pelanggaran terhadap hukum nasional Negara Penerima dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan dan berpotensi menimbulkan protes dari pemerintah Negara Penerima yang pada akhirnya akan bersifat kontra produktif terhadap hubungan diplomatik kedua negara.¹⁷

Oleh karena itu Jaksa dari Kejaksaan Agung RI yang bertugas di perwakilan RI memberikan perlindungan kepada WNI termasuk WNI yang melakukan tindak pidana. Hal ini merupakan perwujudan tugas sebagai Atase di bidang hukum (*legal attache*) yang mempunyai tugas, peran dan fungsi selaku Jaksa yang ditempatkan pada kantor

¹⁴ <http://www.ilo.org/jakarta/info/WCMS-124603.lang--en/index.htm>: Konvensi ILO Nomor: 87 Tahun 1948: "Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi" diunduh pada tanggal 1 Juni 2023 jam 13.40 wib.

¹⁵ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, 2003, *Hukum Internasional Bunga Rampai*, Alumni, Bandung, hlm. 9.

¹⁶ Starke, J.G., 2003, *Hukum Internasional 2*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 459.

¹⁷ www.kemlu.go.id, Siaran Pers Kementerian Luar Negeri diunduh pada tanggal 13 Desember 2023 jam 11.29 wib.

perwakilan RI guna membantu Perwakilan RI dalam memberikan perlindungan kepada warga negara Indonesia. Oleh karena merupakan Atase di bidang hukum (*legal attache*) maka Jaksa sebagai Atase Kejaksaan yang ditugaskan di Perwakilan RI memainkan peranan sentral dalam melaksanakan tugas, peran dan fungsi memberikan perlindungan kepada WNI di bidang hukum yaitu WNI yang melakukan tindak pidana. Peranan sentral tersebut dapat ditunjukkan bahwa Jaksa dapat melakukan kerjasama dengan negara setempat dalam hal penanganan perkara; kemudian peran, fungsi, tugas, wewenang Jaksa merupakan bagian dari struktur hukum sebagai Jaksa ketika bertugas sebagai Jaksa Penuntut Umum yang melakukan penuntutan dan pelaksanaan putusan serta kewenangan lain sebagaimana sistem hukum positif di Indonesia termasuk juga ketika Jaksa menangani perkara yang berkaitan dengan alat bukti yang berada di luar negeri.

2. Perumusan Masalah

Permasalahan yang muncul adalah:

- a. Mengapa peran, fungsi Atase dan Konsul Kejaksaan RI belum secara maksimal memberikan perlindungan hukum terhadap WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri?
- b. Bagaimana cara agar peran, fungsi Atase dan Konsul Kejaksaan tercapai secara maksimal dalam memberikan perlindungan hukum terhadap WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri?

3. Metode Penelitian

Tahap-tahap pada penelitian ini dilakukan yaitu:

- a. Jenis Penelitian Hukum Normatif.

Penelitian ini mengambil langkah sebagaimana Hadjon katakan melalui beberapa lapisan utama yang diambil, yaitu pendekatan dengan memperkuat teori hukum dan filsafat hukum¹⁸ yang didasarkan pada konsep bahwa hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal.¹⁹ Teori hukum dan filsafat hukum dipergunakan untuk memperkuat pandangan bagaimana meningkatkan peran Atase dan Konsul Kejaksaan dalam memberikan perlindungan hukum bagi WNI di luar negeri dan hak bagi setiap

¹⁸ Philipus M Hadjon. 1997. *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah pada Penataran dan Lokakarya "Menggagas Format Usulan dan Laporan Penelitian Hukum Normatif" Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 6.

¹⁹ Soetandyo Wignyosoebroto sebagaimana ditulis Setiono. 2010. *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*. Surakarta: UNS Press, hlm. 10.

warga negara saat berada di luar negeri untuk mendapatkan perlindungan dari negaranya serta adanya kewajiban setiap negara untuk melindungi warga negaranya saat berada di luar negeri.

b. Pendekatan Penelitian.

Pendekatan penelitian ini sebagaimana yang telah diuraikan di atas yaitu penelitian hukum normatif; pendekatan penelitian dipergunakan sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumen yang tepat. Oleh karena itu pendekatan pada penelitian ini dilakukan melalui beberapa cara, yaitu:

1) Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*).

Penelitian ini memperjelas persoalan menyangkut konsistensi dasar filosofis, asas-asas hukum dan kesesuaian (kesesuaian adalah kesamaan atau kecocokan makna (asas hukum) antara konstitusi dan undang-undang, antara undang-undang dengan undang-undang serta antara undang-undang dengan Peraturan Pemerintah.²⁰

Pendekatan perundang-undangan ini akan dipakai dalam mengkaji terhadap beberapa ketentuan yang menyangkut kesesuaian antara undang-undang dengan peraturan pemerintah mengenai peran, fungsi, tugas dan wewenang Atase dan Konsul Kejaksaan dalam upaya memberikan perlindungan hukum bagi WNI di luar negeri.

2) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²¹

Pendekatan konseptual digunakan untuk memperoleh kejelasan dan kebenaran ilmiah terhadap konsep-konsep hukum yang bersumber dari prinsip-prinsip hukum. Konsep atau prinsip hukum dipergunakan untuk menganalisis terhadap faktor-faktor penyebab suatu masalah serta untuk mengetahui mengapa suatu masalah, hal atau peristiwa itu bisa terjadi; cara demikian dalam penulisan ini disebut memperkuat/meningkatkan peran Atase dan Konsul Kejaksaan dalam upaya memberikan perlindungan hukum terhadap WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri akan diteliti tentang penyebab permasalahan penelitian ini, yaitu: (a) Atase dan Konsul Kejaksaan belum secara maksimal memberikan perlindungan hukum terhadap WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri dan (b) cara agar Atase dan Konsul

²⁰ Hadin Muhjad, Nunuk Nuswardani. 2012 *Penelitian Hukum Indonesia Kontempore*. Yogyakarta. hlm. 46.

²¹ Setiono, *Pemahaman terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, UNS, Surakarta, 2010, hlm.20.

Kejaksaan memberikan perlindungan hukum secara maksimal bagi WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri, berupa perluasan, penguatan kewenangan Jaksa yang ditugaskan di Perwakilan RI untuk memberikan perlindungan hukum berupa pendampingan kepada WNI yang mempunyai persoalan hukum di luar negeri baik perkara pidana maupun perdata termasuk dalam penelitian ini adalah perlindungan hukum terhadap WNI yang melakukan tindak pidana. Pemberian perluasan kewenangan di sini termasuk pemberian kesempatan kepada para Jaksa untuk ditempatkan di beberapa Perwakilan RI di luar negeri dengan kapasitas jumlah WNI sebagai pelajar/mahasiswa, bekerja, bertugas di negara penempatan.

3) Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*).

Pada penelitian ini juga dilakukan dengan pendekatan perbandingan artinya membandingkan perlindungan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Hongkong, Pemerintah Thailand dan Amerika Serikat bagi warga negaranya saat mereka berada di luar negeri. Penelitian hukum komparatif disini penting untuk mengetahui dan membandingkan model perlindungan hukum Pemerintah Hongkong Pemerintah Thailand dan Amerika Serikat ketika ada yang mempunyai persoalan hukum antara lain melakukan tindak pidana di luar negeri, sehingga dukungan data cara kedua negara tersebut memberikan perlindungan hukum dan dengan membandingkan dua negara tersebut akan memperkaya data pada penelitian ini.

c. Teknis Analisis Data.

Teknis analisis melalui penafsiran hukum terhadap bahan hukum dalam kajian ini dilakukan untuk menjawab persoalan yang diajukan serta wawancara dengan beberapa pejabat di Kejaksaan Agung RI dan Kementerian Luar Negeri RI, tentang penguatan peran Atase dan Konsul Kejaksaan dalam upaya memberikan perlindungan hukum terhadap WNI di luar negeri.

d. Bahan Hukum.

Bahan hukum yang dipergunakan pada penelitian ini adalah bahan hukum primer antara lain peraturan perundang-undangan; bahan hukum sekunder antara lain pendapat para pakar, pejabat yang berkompeten, buku, literatur yang mendukung penelitian, jurnal, internet dan bahan hukum tersier antara lain kamus Bahasa Indonesia, kamus hukum.

B. PEMBAHASAN

1. Peran Atase dan Konsul Kejaksaan Terhadap WNI yang Melakukan Tindak Pidana di Luar Negeri

Tugas Atase dan Konsul Kejaksaan dalam memberikan perlindungan hukum terhadap WNI di luar negeri tidak terlepas dari aturan sebagai dasar dalam melaksanakan tugas di luar negeri khususnya ketika melakukan pendampingan terhadap WNI yang mempunyai permasalahan di bidang hukum, oleh karena perkembangan aturan tersebut perlu diubah; artinya bangunan norma yang lama sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman saat ini sehingga perlu dilakukan pembenahan, penataan ulang terhadap peraturan tersebut menyangkut tugas fungsi Jaksa sebagai Atase dan Konsul Kejaksaan di Perwakilan RI. Aturan lama yang akan dilakukan penguatan meliputi :

a. Kewenangan Jaksa terhadap Tindak Pidana yang Dilakukan WNI di Luar Negeri.

Tugas pokok dan kewenangan Jaksa berdasarkan Undang-undang Nomor: 22 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI berdasarkan Pasal 30 yaitu:²²

(1) Di bidang pidana, Jaksa mempunyai tugas dan wewenang:

- a) Melakukan penuntutan;
- b) Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan keputusan bersyarat;
- d) Melaksanakan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e) Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

(2) Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

(3) Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- a) Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- b) Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- c) Pengamanan peredaran barang cetakan;

²² www.kejagungri.go.id, diunduh pada tanggal 2 April 2023 jam 14.32 wib.

- d) Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- e) Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- f) Penelitian dan pengembangan hukum statistik kriminal.

Kalau diperhatikan dari Pasal 30 Undang-undang Nomor: 22 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, tugas dan kewenangan Kejaksaan/Jaksa lebih kepada kewenangan di dalam negara Indonesia walaupun kewenangan penyidikan dapat dilakukan di luar negeri terhadap WNI yang melakukan tindak pidana di Indonesia yang melarikan diri ke luar negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan melakukan kerjasama dengan negara setempat. Tugas dan wewenang Kejaksaan yang berhubungan dengan negara lain terutama dalam rangka penanganan kejahatan yang bersifat lintas negara (*transnational organised crime*) antara lain melalui ekstradisi dan bantuan timbal balik (*Mutual Legal Assistance in criminal matters*). Pengertian *ekstradisi* adalah penyerahan yang dilakukan secara formal, baik berdasarkan perjanjian atau prinsip timbal balik, atas seseorang yang didakwa melakukan tindak pidana/kejahatan atau yang telah dijatuhi hukuman atas kejahatan yang telah dilakukannya oleh negara tempat tersangka/terdakwa/terpidana melarikan diri atau bersembunyi kepada negara yang menuntut atau menghukum sebagai negara yang jelas memiliki yurisdiksi untuk mengadili atau menghukum berdasarkan permintaan negara tersebut dengan tujuan mengadili maupun melaksanakan hukumannya, oleh karena itu ekstradisi dapat dijadikan dasar sebagai sarana kerja sama internasional mencegah dan memberantas kejahatan.²³ Pengertian bantuan timbal balik terhadap perkara pidana (*Mutual Legal Assistance in criminal matters/MLA*) adalah proses kerja sama internasional yaitu negara-negara mencari dan memberikan bantuan dalam mengumpulkan bukti untuk digunakan dalam penyelidikan dan penuntutan perkara pidana dan dalam penelusuran, pembekuan, penangkapan dan akhirnya menyita kekayaan yang berasal dari pidana.²⁴ Proses penanganan perkara yang melibatkan negara lain ini lebih bersifat koordinatif dengan negara lain karena masing-masing negara mempunyai yurisdiksi/kewenangan dan sistem hukum yang berbeda. Prosedur demikian dapat dilakukan terhadap WNI yang menjalani proses hukum di negara lain karena WNI

²³ <http://business-law.binus.ac.id/2016/10/14/antara-ekstradisi-dan-deportasi/> Agus Riyanto, 2016, *Antara Ekstradisi dan Deportasi*, Business Law, Binus University, Faculty of Humanity, diunduh pada tanggal 4 Desember 2023 jam 11.20 wib.

²⁴ Jan S. Maringka, 2017, *Reformasi Kejaksaan dalam Sistem Hukum Nasional*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 73.

tersebut melakukan tindak pidana di luar negeri, sehingga peran Jaksa dalam menangani perkara ini menjadi lebih terlihat.

b. Penempatan Pejabat Kejaksaan pada Kantor Perwakilan RI di Luar Negeri.

Pemberian perlindungan terhadap warga negara dari suatu negara yang sedang berada di luar negeri merupakan suatu persoalan yang sangat menarik dan penting. Hal tersebut dikarenakan pemberian perlindungan oleh negara asal dari seseorang yang sedang berada di negara lain itu pada kenyataannya tidak dapat dilaksanakan begitu saja. Adanya kedaulatan dari negara lain dan adanya sistem hukum tersendiri yang berlaku di tiap-tiap negara membuat pemberian perlindungan sering kali harus dilakukan setelah terpenuhinya persyaratan-persyaratan tertentu.

Di lain sisi, saat ini perkembangan dunia kejahatan telah berevolusi yang sangat pesat seiring dengan perkembangan di bidang ekonomi. Globalisasi pasar keuangan, perkembangan teknologi, berbagai bentuk transaksi perdagangan dan cepatnya pertukaran informasi telah ikut mendorong pergerakan kegiatan kriminal dan aset hasil kejahatan lintas negara, semakin meningkatnya moda transportasi dan semakin menyempitnya batas antar negara memudahkan para pelaku tindak pidana dapat berpindah dari satu negara ke negara lain dengan leluasa.

Hukum pidana nasional tidak begitu saja dapat diberlakukan terhadap seorang pelaku tindak pidana yang berada di negara asing, belum lagi adanya perbedaan sistem hukum, penerapan hukum positif yang berlaku pada setiap negara sehingga negara mengalami kesulitan untuk menangkap pelaku tindak pidana yang lari ke luar negeri untuk dibawa pulang kembali ke negara asalnya guna menjalani proses hukum, demikian pula dengan hasil tindak pidana/kejahatan yang dibawa/dialihkan ke negara lain, selama ini negara mengalami kesulitan untuk melacak aset kejahatan yang berada di luar negeri dan merampas aset hasil kejahatan yang dibawa lari ke luar negeri untuk dibawa ke Indonesia. Oleh karena itulah, maka kerjasama dengan negara lain merupakan kunci dari keberhasilan pemberantasan tindak pidana yang bersifat lintas negara. Oleh karena itu dalam rangka pemberantasan tindak pidana lintas negara tersebut diperlukan kerjasama antar negara berdasarkan pemahaman bahwa dimanapun tindak pidana terjadi dan siapa pun yang menjadi korban dari suatu tindak pidana/kejahatan, pada dasarnya kejahatan merupakan ancaman serius bagi ketahanan ekonomi, keamanan dan kedaulatan setiap negara.

Berdasarkan uraian di atas, kompleksitas permasalahan hukum yang menjadi tugas dari Perwakilan RI di luar negeri meliputi aspek yang sangat luas, baik dari sisi

perlindungan WNI yang berhadapan dengan hukum, maupun kepentingan penegakan hukum nasional sendiri yang antara lain meliputi pengejaran/pelacakan para pelaku kejahatan yang berada di luar negeri, upaya penelusuran dan pemilihan aset hasil kejahatan maupun dalam menjalin kerja sama hukum timbal balik yang dibutuhkan dalam penanganan perkara. Hal tersebut tentunya harus diimbangi dengan ketersediaan personil pendukung yang bukan saja memiliki kemampuan teknis di bidang diplomasi, melainkan juga keahlian dan pengetahuan tentang hukum.

Kejaksaan sebagai institusi penegak hukum yang lingkup tugasnya meliputi sejak awal sampai akhir penanganan perkara (penyidikan, penuntutan serta pelaksanaan putusan pengadilan) serta mengemban fungsi penegakan hukum lainnya yang diamanatkan oleh Undang-Undang antara lain sebagai Jaksa Pengacara Negara, Intelijen Penegakan Hukum serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat, maka Kejaksaan memiliki kedudukan strategis dalam rangka ikut memajukan kerja sama internasional di bidang penegakan hukum. Dengan berbagai kewenangan yang dilekatkan kepada institusi Kejaksaan, maka Kejaksaan merupakan satu-satunya institusi yang memiliki akses untuk berhubungan dengan seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses penegakan hukum di luar negeri, baik Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan maupun mitra kerja lainnya seperti lembaga intelijen keuangan, imigrasi dan lain sebagainya. Dalam konteks tersebut, maka tidaklah mengherankan apabila di berbagai negara, Kejaksaan merupakan institusi yang dipercaya untuk melaksanakan kewenangan sebagai Otoritas Pusat (*Central Authority*) dalam mekanisme kerjasama internasional. Kerjasama dengan Kepolisian, Pengadilan negara setempat dapat memberikan peluang bagi Kejaksaan dalam hal Atase atau Konsul Kejaksaan memberikan perlindungan hukum bagi WNI khususnya WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri.

Pada perkembangannya dengan melihat semakin banyak WNI yang berada di luar negeri maka sesuai dengan amanat alinea IV pembukaan UUD 1945 dan peraturan lainnya maka Kejaksaan dapat berperan melakukan penegakan hukum berupa pemberian perlindungan hukum kepada warga negara Indonesia yang melakukan tindak pidana di luar negeri, sehingga dalam rangka mendukung tugas-tugas Perwakilan RI di luar negeri, maka pejabat Kejaksaan tersebut membantu perwakilan RI memberikan perlindungan kepada WNI terutama perlindungan hukum.

Saat ini Kejaksaan RI telah memiliki 4 (empat) Atase Teknis masing-masing pada perwakilan RI, yaitu di KBRI Bangkok, Thailand kemudian di KJRI Hongkong dan KBRI Riyadh, Kerajaan Arab Saudi dan Atase Kejaksaan di KBRI Singapura.

2. Uraian Tugas dan Fungsi Atase dan Konsul Kejaksaan RI yang Ditempatkan pada Kantor Perwakilan RI di Luar Negeri

Selain kesamaan pemikiran Jaksa secara global yang dapat membantu tugas-tugas Kekonsuleran, keberadaan Atase dan Konsul Kejaksaan di Perwakilan Luar Negeri RI dapat mendekatkan Perwakilan Luar Negeri tersebut dengan kebijakan penuntutan yang merupakan kewenangan Jaksa Agung RI dalam masalah pidana.

Kebijakan penuntutan ini sangat penting dalam implementasi kerja sama ekstradisi maupun bantuan timbal balik dalam masalah pidana. Berbeda dengan perundang-undangan, kebijakan penuntutan dalam hal ini yaitu lebih mengacu pada pelaksanaan teknis kewenangan Jaksa dalam menjalankan tugasnya melaksanakan proses penuntutan maupun pelaksanaan putusan/penetapan hakim. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang masih mengatur penerapan hukuman mati pada tindak pidana tertentu, mengharuskan bila Indonesia sebagai negara peminta, baik dalam hal ekstradisi maupun bantuan timbal balik dalam (*Mutual Legal Assistance in criminal matters/MLA*) masalah pidana untuk memberikan jaminan tidak menuntut mati dalam proses pidana yang akan dimintakan ekstradisi maupun bantuan timbal balik dalam masalah pidana. Dalam hal ini, Atase dan Konsul Kejaksaan RI dapat langsung melaporkan kepada Jaksa Agung RI selaku atasan dalam memberikan kebijakan penentuan penjaminan tidak menuntut mati dalam perkara pidana yang dimintakan ekstradisi maupun bantuan timbal balik dalam masalah pidana.

Secara umum Atase dan Konsul Kejaksaan mengemban tugas umum Kejaksaan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Nomor: 16 tahun 2004 yang diubah dengan Undang-undang Nomor: 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kejaksaan RI mempunyai bidang-bidang antara lain bidang Tindak Pidana Khusus (Pidsus), bidang Tindak Pidana Umum (Pidum), bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Datun). Hal ini sebagaimana dalam Pasal 30 Undang-undang Nomor: 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana diuraikan terdahulu, menyebutkan:

Ayat (1):

Di bidang pidana Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:

- 1) melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan keputusan lepas bersyarat.
- 2) melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.
- 3) melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Ayat (2) :

Di bidang Perdata dan Tata Usaha negara (Datun), Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Ayat (3)

Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengawasan kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara, pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Pasal 34 Undang-undang Nomor: 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan bahwa “Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya”, sehingga dirasa perlu agar Pemerintah RI menambah Atase Kejaksaan di banyak negara khususnya negara-negara tempat banyak para koruptor menyimpan atau menyembunyikan hasil kejahatannya di luar negeri misalnya Swiss. Peraturan tentang peran dan fungsi Jaksa yang ditempatkan di Perwakilan RI di luar negeri saat ini diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 38 Tahun 2010 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI pada Pasal 57 tentang Pejabat Kejaksaan pada Perwakilan di Luar Negeri dan di dalam Peraturan Kejaksaan RI Nomor: 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang Struktur Organisasi Kejaksaan RI pada Pasal 783 tidak disebutkan tentang tugas fungsi, peran dan wewenang Jaksa dalam memberikan perlindungan hukum WNI di luar negeri, walaupun Pasal 130 Peraturan Kejaksaan RI Nomor : 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga atas

Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tersebut sudah menyebutkan tentang perlindungan hukum bagi WNI di luar negeri, tetapi penyebutan perlindungan hukum WNI di luar negeri tersebut menunjuk kepada fungsi dan peran Kepala Bidang Hubungan Luar Negeri pada Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung RI, bukan kepada Atase dan Konsul Kejaksaan di luar negeri. Oleh karena itu tugas pokok, peran dan fungsi Jaksa yang ditugaskan pada Perwakilan RI di luar negeri perlu dicantumkan dalam *clause* (klausul) Peraturan Jaksa Agung yang mengatur tentang tugas pokok peran dan fungsi Atase dan Konsul Kejaksaan RI.

Selanjutnya, keberadaan Atase dan Konsul Kejaksaan juga diharapkan dalam bersinergi dengan fungsi-fungsi lain pada Perwakilan RI di luar negeri sehingga pada akhirnya memperkuat pelaksanaan misi strategis yang diemban oleh Perwakilan RI dalam memberikan perlindungan kepada WNI di luar negeri serta memajukan hubungan kerjasama antara Pemerintah RI dan negara sahabat.

Kelemahan atau kekurangan yang akan menjawab permasalahan tentang peran dan fungsi Atase dan Konsul Kejaksaan dalam upaya memberikan perlindungan hukum kepada WNI di luar negeri yang melakukan tindak pidana belum optimal dapat diuraikan dari beberapa aspek, yaitu:

a. Aspek Kelembagaan.

Kelembagaan adalah aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan setiap orang atau organisasi mencapai tujuan bersama yang diinginkan.²⁵ Dari pengertian ini dapat diuraikan bahwa unsur-unsur dari pengertian kelembagaan ini meliputi: (a) aturan; (b) koordinasi antar anggota; (c) mencapai tujuan yang diinginkan. Oleh karena itu kelemahan pada Atase dan Konsul Kejaksaan belum secara maksimal memberikan perlindungan hukum terhadap WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu:

1) Peraturan

Aspek kelembagaan dapat dilihat bahwa penugasan pejabat Kejaksaan pada Kantor Perwakilan RI di luar negeri menyelenggarakan fungsi dan peran Jaksa

²⁵ Ruttan dan Hayami, 1984, "Toward a theory of induced institutional innovation, *Journal of Development Studies*", Vol. 20, No.02, 1984, hlm. 203-33, sebagaimana ditulis oleh Munawar Noer, "Analisis Kelembagaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan untuk Menanggulangi Kemiskinan" Serat Acitya, *Jurnal Untag Semarang*, <http://jurnal.untagsmg.ac.id>, diunduh pada tanggal 6 Juni 2023 jam 05.20 wib.

guna membantu Kementerian Luar Negeri RI khususnya Direktorat Perlindungan WNI dan BHI, secara kelembagaan Jaksa dalam memberikan perlindungan hukum terhadap WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri dalam arti menyelenggarakan kegiatan peran dan fungsi Jaksa sebagai Atase atau Konsul Kejaksaan yang mempunyai tugas dan wewenang sebagai sebagai pengacara untuk membela kepentingan WNI yang mempunyai permasalahan di bidang hukum termasuk WNI yang mempunyai melakukan tindak pidana di luar negeri. Atase atau Konsul Kejaksaan berbeda dengan tugas dan wewenang Jaksa yang mempunyai kewenangan melakukan kerjasama dengan otoritas negara setempat dalam menangani perkara korupsi, misalnya mencari tersangka/terdakwa/terpidana yang melarikan diri ke luar negeri, pelacakan dan penarikan aset negara yang dilarikan ke luar negeri.

Tugas dan wewenang Jaksa dalam menangani perkara tindak pidana tertentu sebagaimana dalam Undang-undang Nomor: 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor: 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, hal ini berbeda dengan peran dan fungsi Jaksa dalam memberikan perlindungan kepada WNI yang lebih bersifat koordinatif artinya Jaksa di sini bertugas membantu Kementerian Luar Negeri RI khususnya Direktorat Perlindungan WNI dan BHI dalam memberikan perlindungan kepada WNI yang melakukan tindak pidana di luar negeri. Ketentuan-ketentuan yang mengatur hal ini dapat dilihat dari Peraturan Presiden Nomor: 38 Tahun 2010 jo Peraturan Presiden Nomor: 29 Tahun 2016 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI, kemudian dapat dilihat juga dari Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang Struktur Organisasi dan Kejaksaan RI sebagaimana diperbaharui dengan Peraturan Kejaksaan RI Nomor : 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang Struktur Organisasi dan Kejaksaan RI jo Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-005/A/JA/03/2012 tentang penugasan pegawai Kejaksaan RI pada KBRI Bangkok jo Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-006/A/JA/03/2012 penugasan pegawai Kejaksaan RI pada KJRI Hongkong jo Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-003/A/JA/07/2015 tentang penugasan pegawai Kejaksaan RI pada KBRI Riyadh, Kerajaan Saudi Arabia; serta Peraturan Menteri Luar Negeri RI Nomor: 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan WNI di Luar Negeri.

Beberapa peraturan Jaksa Agung tersebut di atas tidak menyebutkan di dalam salah satu pasalnya bahwa Atase dan Konsul Kejaksaan dalam melakukan tugas dan wewenangnya, menyelenggarakan fungsi memberikan perlindungan hukum kepada WNI, artinya penyelenggaraan kegiatan perlindungan hukum kepada WNI oleh Atase dan Konsul Kejaksaan belum ada satu pasal pun yang menyebutkan bahwa Atase dan Konsul Kejaksaan membantu Kementerian Luar Negeri RI dalam penyelenggaraan perlindungan kepada WNI khususnya perlindungan hukum. Implementasi penyelenggaraan kegiatan perlindungan hukum yang selama ini berjalan adalah dengan Surat Keputusan Jaksa Agung RI, yaitu Pengangkatan pegawai Kejaksaan RI untuk ditugaskan di Perwakilan RI. Dalam Surat Keputusan Jaksa Agung tersebut disebutkan mengangkat Jaksa untuk ditugaskan pada Perwakilan RI baik pada KBRI Bangkok, KJRI Hongkong dan KBRI Riyadh; selanjutnya Kejaksaan Agung RI melakukan koordinasi dengan Kementerian Luar Negeri RI untuk persiapan penempatan ke negara yang dituju. Persiapan yang harus diikuti antara lain meliputi pembekalan selama lebih kurang 3 bulan di Kementerian Luar Negeri RI di Jakarta guna mendapatkan Surat Keputusan Menteri Luar Negeri serta persyaratan administratif lainnya antara lain mendapatkan paspor diplomatik, izin berangkat di negara penempatan dari Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler; setelah selesai semuanya kemudian Jaksa mendapatkan surat izin untuk berangkat Perwakilan RI di negara penempatan.

2) Prosedural

Secara prosedural masih terdapat beberapa hambatan antara Kejaksaan Agung RI dengan Kemenlu RI antara lain prosedur perizinan dengan pemerintah negara setempat, penambahan dukungan anggaran yang diperlukan sehingga jumlah pejabat Kejaksaan yang ditugaskan pada Perwakilan RI di luar negeri sampai dengan sekarang ini berjumlah 4 yaitu sebagai Atase pada KBRI di Bangkok, sebagai Konsul Kejaksaan pada KJRI di Hongkong dan sebagai Atase Hukum pada KBRI Riyadh Kerajaan Arab Saudi serta Atase Kejaksaan pada KBRI Singapura, ke depan ditambah lagi Atase dan Konsul Kejaksaan yang ditugaskan khususnya di negara yang WNI banyak bertempat tinggal di negara tersebut. Menurut kajian ini jumlah Atase dan Konsul Kejaksaan baru 4 tempat masih dirasa belum seimbang dengan jumlah WNI yang masih banyak berada di negara lain.

b. Koordinasi

Peningkatan koordinasi antara Kejaksaan Agung RI dengan Kementerian Luar Negeri perlu dalam rangka kelancaran komunikasi kedua lembaga ini untuk mendapatkan informasi dari Atase Kejaksaan di negara penempatan, di samping itu peningkatan koordinasi ini dilakukan sejak dari pemberian Surat Keputusan Menteri Luar Negeri RI kepada Atase atau Konsul Kejaksaan sampai dengan pengiriman Atase dan Konsul Kejaksaan tersebut ke negara penempatan.

Selama ini koordinasi dilakukan dengan permintaan secara formal dari Menteri Luar Negeri RI kepada Jaksa Agung RI untuk dilakukan penempatan Atase dan Konsul Kejaksaan di negara penempatan yaitu di Bangkok, Hongkong, Riyadh dan Singapura dibuat Surat Keputusan Menteri Luar Negeri RI dan di dalamnya tercantum kontrak kerja selama 3 tahun dan 6 bulan.

c. Wilayah Kerja

Atase dan Konsul Kejaksaan di tiga tempat perwakilan RI di luar negeri menurut kajian ini terlalu luas, artinya luas wilayah kerja atase dan Konsul Kejaksaan lebih luas dari wilayah kantor perwakilan RI di luar negeri. Sebagai contoh Atase Kejaksaan di KBRI Bangkok dan di KBRI Singapura mempunyai wilayah se-ASEAN; Konsul Kejaksaan pada KJRI Hongkong mempunyai wilayah pada Republik Rakyat China dan Asia Timur dan Atase Kejaksaan/Atase Hukum di KBRI Riyadh mempunyai wilayah di Timur Tengah.

d. Penggunaan Teknologi

Dukungan data melalui penggunaan teknologi belum dapat digunakan secara maksimal oleh Atase dan Konsul Kejaksaan pada saat memberikan laporan kepada pihak terkait, sebagai contoh perbaikan (*update*) data tentang jumlah WNI yang ditahan maupun proses penanganan perkara belum dapat dilakukan dalam proses yang cepat, data jumlah WNI yang ditahan di penjara Hongkong dan Macau pada tahun 2018 tercatat ada 1.560 orang yang ditahan dengan rincian yaitu: 252 orang laki-laki dan 1.308 orang perempuan²⁶. Proses untuk menghitung (*update*) data memerlukan waktu lama, sehingga diharapkan dengan penggunaan teknologi akan mempersingkat pelaporan dalam bentuk data yang mutakhir.

Dukungan *big data* dengan menggunakan teknologi akan didapat data yang cepat diperoleh serta valid sehingga akan menjadi hal yang penting guna dilaporkan

²⁶ Data diperoleh dari Konsul Kejaksaan RI di KJRI Hongkong.

kepada pimpinan maupun pihak terkait sehingga pimpinan segera mendapat informasi guna diambil kebijakan.

e. Sumber Daya Manusia (SDM)

Jaksa yang ditugaskan ke Perwakilan RI diberikan bekal, pembekalan guna lebih mengetahui peran Atase dan Konsul tersebut di Perwakilan RI. Pembekalan sebelum berangkat ke negara penempatan dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri salah satunya adalah untuk lebih mengetahui tugas, wewenang, peran dan fungsi para Atase termasuk Atase dan Konsul Kejaksaan ketika mereka berada di Perwakilan RI. Peningkatan SDM juga dapat diartikan adanya perubahan pola berpikir (*mindset*) bahwa Jaksa yang bertugas sebagai Atase dan Konsul Kejaksaan adalah sebagai pengacara yang membela kepentingan WNI.

3. Pembangunan Hukum dalam Upaya Memberikan Perlindungan Hukum berlandaskan Hak Asasi Manusia dan Keadilan Masyarakat

Pemberian perlindungan hukum bagi WNI atau menurut Philipus M. Hadjon disebut dengan istilah perlindungan hukum bagi rakyat; dia mengatakan bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia²⁷.

Berbicara mengenai perlindungan hukum, tidak akan terlepas dari adanya hak kodrati manusia yang diberikan secara hakiki oleh Tuhan Yang Maha Esa atau lebih dikenal dengan hak asasi manusia (*human right*). Bahkan pemerintah Indonesia pun

²⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya 1997, hlm. 38. Sebagaimana dikatakan oleh Linda S. Bosniak yang menyampaikan konsep tentang hak asasi manusia bahwa *human rights are moral principles or norms, which describe certain standards of human behaviour, and are regularly protected as legal rights in municipal and international law*. Konsep hak asasi manusia adalah hak dasar manusia, merupakan dasar moral dan norma dan setiap hak tersebut perlu mendapat perlindungan hukum baik hukum setempat maupun hukum internasional; Linda S. Bosniak, "U.N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", *Journal International Migration Review*, Vol.25, No.4,1991 hlm. 737-770. Benard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2007, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Jakarta, hlm. 72-73. John Locke menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta, karenanya tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya, semua individu dikaruniai oleh alam berupa hak yang melekat atas hidup kebebasan dan kepemilikan yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut oleh negara. Hal ini yang disebut dengan hukum kodrat, artinya hukum yang bersumber dari Tuhan, artinya hukum kodrat (hak dasar) ini mengajarkan bahwa adanya larangan merusak serta memusnahkan kehidupan, kebebasan serta harta milik orang lain. Larangan ini bersifat mutlak tak bisa ditawar sebab bersumber dari kekuatan tertinggi yaitu Tuhan.

sudah mengundang tentang hak asasi manusia, yaitu dalam Undang-undang Nomor: 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Pada pasal 1 Undang-undang Nomor: 39 Tahun 1999 disebutkan bahwa:

"Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia".

Berdasarkan beberapa rumusan pengertian HAM tersebut, diperoleh suatu pengertian bahwa HAM merupakan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu anugerah Tuhan yang harus dihormati, dijaga dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat atau negara. Dengan demikian hakikat penghormatan dan perlindungan terhadap HAM ialah menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan yaitu keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum.

Hal ini merupakan salah satu hal terpenting dari unsur suatu negara hukum dalam memberikan perlindungan hak asasi bagi warga negaranya dalam bentuk perlindungan hukum saat mereka berada di luar negeri, karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang mengatur tiap-tiap warga negaranya termasuk bentuk perlindungan hukum negara bagi warga negara yang berada di luar negeri, dengan demikian perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karena itu negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warganya.

Proses memperkuat peran Atase dan Konsul Kejaksaan dilakukan dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan pemberian perlindungan hukum terhadap WNI di luar negeri melalui pembaruan hukum artinya adanya penguatan peran Atase dan Konsul Kejaksaan dalam upaya memberikan perlindungan hukum bagi WNI di luar negeri; penguatan peran ini melalui pembaruan secara kelembagaan meliputi aturan penguatan kewenangan, koordinasi lebih intensif antara Kejaksaan Agung dengan Kementerian Luar Negeri RI; penguatan anggaran, Sumber Daya Manusia dan penerapan teknologi, dengan demikian peran Atase dan Konsul Kejaksaan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi WNI di luar negeri menjadi lebih optimal.

Sebagaimana Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk pembangunan masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah

bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.²⁸ Mochtar Kusumaatmadja mengatakan dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.²⁹

Pendapat Mochtar Kusumaatmadja ini sebagaimana yang disampaikan Roscoe Pound melalui teori hukumnya *law as a tool of social engineering* atau hukum sebagai alat perekayasa sosial. Konsep-konsep dan kemudian menjadi teori hukum pembangunan oleh Mochtar Kusumaatmadja secara historis merupakan modifikasi dari konsep Roscoe Pound di Amerika dengan menyesuaikan kondisi Indonesia. Teori hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja mengenai fungsi hukum dalam pembangunan nasional yang digambarkan dengan ungkapan “sebagai sarana pembangunan masyarakat” atau sebagai sarana pembangunan” dapat secara singkat dikemukakan pokok-pokok pikiran sebagai berikut: pertama, bahwa hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; kedua, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan. Kedua fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum di samping fungsinya yang tradisional, yakni untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban.³⁰ Sebenarnya berlakunya hukum secara efektif itu apabila hukum tersebut dapat hidup dan berkembang di masyarakat, artinya masyarakat dalam kehidupan sehari-hari telah melakukan ketentuan-ketentuan tersebut bahkan masyarakat dapat menikmati aturan tersebut sehari-hari.³¹

²⁸ Dr. Lilik Mulyadi, SH., MH, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH.,LL.M, Sebuah Kajian Deskriptif Analitis*, Artikel Mahkamah Agung RI, Pengadilan Negeri Lhoksukon kelas IB, Aceh Utara
http://badilum.mahkamahagung.go.id/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf diunduh pada hari Sabtu, 4 Januari 2020 jam 16.05 wib.

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema Institute dan Huma, Jakarta, 2012, hlm. 15.

³⁰ Mochtar Kusumaatmadja. 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Cet. I, Bandung: PT Alumni, hlm. 87-88.

³¹ Hedar Laudjeng dan Rikardo Simarmata, 2000, *Pendekatan Madzhab Hukum Non-Positivistik dalam Bidang Hukum Sumber Daya Alam dalam Wacana*, Edisi 6 Tahun II, HuMa, Jakarta, hlm. 119.

Pemikiran hukum pembangunan bertumpu pada aspek hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, dalam hal ini penguatan peran Atase dan Konsul Kejaksaan dalam upaya memberikan perlindungan hukum terhadap WNI di luar negeri, pembaharuan yang dimaksud antara lain perluasan wewenang Atase dan Konsul Kejaksaan sehingga diharapkan dengan adanya penguatan ini akan terjadi perubahan ke arah pemberian perlindungan WNI yang optimal.

Peningkatan kewenangan Jaksa ketika mereka bertugas sebagai Atase dan Konsul Kejaksaan di Perwakilan RI, oleh karena Jaksa dari Kejaksaan Agung RI pada saat bertugas di Indonesia sebagai wakil Pemerintah melakukan tuntutan perkara pidana bagi terdakwa yang melakukan tindak pidana di Indonesia berubah menjadi Jaksa yang bertugas di Atase dan Konsul Kejaksaan justru memberikan perlindungan hukum kepada WNI yang melakukan tindak pidana sekalipun. Hal demikian menimbulkan pergeseran peran, tugas, fungsi dan kewenangan Jaksa di Indonesia dan Jaksa yang ditugaskan di Perwakilan RI sehingga perlu dilakukan rekonstruksi dengan memberikan perluasan kewenangan terhadap Atase dan Konsul Kejaksaan tersebut.

Dihubungkan dengan teori pembangunan hukum dari Mochtar Kusumaatmadja bahwa *pertama* hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu; *kedua*, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum dapat berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan³². Mochtar Kusumaatmadja mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk pembangunan masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan bahkan mutlak perlu bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.³³

³² Wahyu Nugroho, *Rekonstruksi teori hukum pembangunan Kedalam pembentukan perundang-undangan lingkungan hidup dan sumber daya alam pasca reformasi Dalam bangunan negara hukum*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/jurnal/index.php/jli/article/view/52>, diunduh pada tanggal 2 Januari 2024, hlm 2.

³³ Dr. Lilik Mulyadi, SH., MH, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH,LL.M, Sebuah Kajian Deskriptif Analitis*, Artikel Mahkamah Agung RI, Pengadilan Negeri Lhoksukon kelas IB, Aceh Utara
http://badilum.mahkamahagung.go.id/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf, diunduh pada tanggal 4 Januari 2024 jam 16.05 pm.

Dengan demikian hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dalam hal ini WNI di luar negeri tidak hanya diarahkan untuk ketertiban dan keteraturan bagi WNI di luar negeri tetapi pembangunan hukum tersebut diperlukan sebagai upaya memberikan perlindungan kepada WNI.

4. Pentingnya Dukungan Kementerian/Lembaga dalam Meningkatkan Peran Atase dan Konsul Kejaksaan

Penguatan Atase dan Konsul Kejaksaan tidak akan dapat berjalan dengan maksimal kalau belum maksimal sinergitas dukungan kebijakan, strategi dan upaya yang dilakukan. Kejaksaan Agung RI sebagai wakil Pemerintah bersama dengan DPR RI, Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Tenaga Kerja, Mabes POLRI, TNI dalam rangka penguatan peraturan perundang-undangan tentang pentingnya pemberian perlindungan hukum kepada setiap WNI saat berada di luar negeri; penguatan peran Atase dan Konsul Kejaksaan yang ditugaskan di Perwakilan RI antara lain penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, penambahan jumlah atase dan konsul Kejaksaan untuk ditempatkan/diperbantukan di Perwakilan RI di luar negeri yang ada banyak WNI bertempat tinggal; sehubungan dengan Kejaksaan sebagai *Central Authority* dalam rangka Kejaksaan mendukung penguatan wilayah perbatasan maka penguatan peran Jaksa dapat lebih maksimal apabila ditempatkan para Jaksa sebagai Atase dan Konsul Kejaksaan di 10 negara yang mempunyai wilayah perbatasan dengan Indonesia.

C. KESIMPULAN

Peran, fungsi Atase dan Konsul Kejaksaan RI belum memberikan perlindungan hukum secara maksimal karena masih ada beberapa kelemahan, yaitu: (a) belum dicantumkan secara jelas dalam peraturan-peraturan yang mengatur tentang penugasan Atase dan Konsul Kejaksaan di Perwakilan RI baik itu Peraturan Presiden maupun Peraturan Jaksa Agung RI maupun Peraturan Menteri Luar Negeri RI; (b) lemahnya koordinasi antara Kejaksaan Agung RI dengan Kementerian Luar Negeri serta dengan negara penempatan; (c) dukungan sarana dan prasarana yang belum maksimal; (d) luasnya wilayah kerja dari para Atase dan Konsul Kejaksaan yang melebihi luas wilayah

Perwakilan RI; (e) penyesuaian perkembangan teknologi dari para Atase dan Konsul Kejaksaan; (f) kurangnya pengalaman praktis dari para Atase dan Konsul dari Kementerian Luar Negeri yang ditugaskan di Perwakilan RI; (g) Atase atau Konsul dari Perwakilan Indonesia pada saat melakukan pendampingan lebih bersifat koordinatif, tidak dapat secara langsung praktek/mendampingi WNI di sidang pengadilan (adanya perbedaan sistem hukum) artinya proses pendampingan terhadap WNI diserahkan kepada pengacara setempat (*local lawyer*). Akibat dari kelemahan tersebut berdampak juga kepada kepercayaan WNI terhadap perlindungan WNI di luar negeri menurun. Oleh karenanya perlu dilakukan penambahan jumlah Atase dan Konsul Kejaksaan untuk ditempatkan/diperbantukan di Perwakilan RI di luar negeri yang ada banyak WNI bertempat tinggal termasuk di 10 negara yang berbatasan dengan Indonesia.

Cara agar peran dan fungsi Atase dan Konsul Kejaksaan secara maksimal dalam memberikan perlindungan hukum terhadap WNI adalah dilakukan penguatan peran Atase dan Konsul Kejaksaan, artinya Jaksa yang ditugaskan di Perwakilan diperluas kewenangannya untuk memberikan perlindungan hukum terhadap WNI, antara lain: penataan peraturan, koordinasi, dan peningkatan profesionalisme. Kewenangan Jaksa dalam kaitan pemberian perlindungan WNI artinya lebih jelas dasar hukum dan kewenangannya diperluas juga bahwa Jaksa berperan dalam proses ekstradisi, proses MLA (*Mutual Legal Assistance*), berperan dalam penyerahan tersangka/terdakwa dari dan ke Indonesia (*transferred sentenced person*). Hal ini berbeda dengan tugas Jaksa di Indonesia sebagai Penuntut Umum maupun sebagai Jaksa Pengacara Negara ketika bertugas di Indonesia untuk dan atas nama negara. Dukungan, kerjasama dengan Kementerian Luar Negeri dan Kementerian/Lembaga lain dalam rangka penguatan peran Atase dan Konsul Kejaksaan ini penting karena pemberian perlindungan hukum WNI di luar negeri menyangkut juga tentang diplomasi, kekonsuleran, ketenagakerjaan, pendidikan, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan, kesehatan, imigrasi, bea cukai.

DAFTAR PUSTAKA

- Adalei Broers, <http://www.inquiriesjournal.com>, John Locke on Equality, *Toleration, and the Atheist Exception*: Inquiries Journal, 2009, vol.1 No. 12, hlm. 2.
- Benard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2007, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Jakarta, hlm. 72-73.
- Dani Iskandar, *Pengertian Hak dan Kewajiban*, Universitas Gunadarma, Jakarta, 2011, hlm. 7.

- Hedar Laudjeng dan Rikardo Simarmata, 2000, *Pendekatan Madzhab Hukum Non-Positivistik dalam Bidang Hukum Sumber Daya Alam dalam Wacana*, Edisi 6 Tahun II, HuMa, Jakarta, hlm. 119.
- Jan S. Maringka, 2017, *Reformasi Kejaksaan dalam Sistem Hukum Nasional*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 73.
- Jones, Peter, *Rights*, Palgrave Macmillan, 1994, hlm.73 diunduh dari https://en.wikipedia.org/wiki/Natural_and_legal_rights, tanggal 1 Juni 2023 jam 15.15 pm.
- Lilik Mulyadi, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH,LL.M, Sebuah Kajian Deskriptif Analitis*, Artikel Mahkamah Agung RI, Pengadilan Negeri Lhoksukon kelas IB, Aceh Utara http://badilum.mahkamahagung.go.id/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf;diunduh pada hari Sabtu, 4 Januari 2020 jam 16.05 pm.
- Mochtar Kusumaatmadja. 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Cet. I, Bandung: PT Alumni, hlm. 87-88.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema Institute dan Huma, Jakarta, 2012, hlm. 15.
- Peraturan Menteri Luar Negeri RI Nomor: 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan WNI di Luar negeri; <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/bn/2018/bn1323-2018.pdf> diunduh pada tanggal 30 April 2023 jam 19.20 pm.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya 1997, hlm. 38.
- Rommen, Heinrich A, *The Natural Law: A Study in Legal and Social Philosophy* trans. Thomas R. Hamley, OSB, Ph.D (B. Herder Book Co, 1947/reprinted 1959, hlm.5 diunduh dari https://en.wikipedia.org/wiki/Natural_and_legal_rights tanggal 1 Juni 2023 jam 15.15 wib.
- RM. Surachman dan Jan Maringka, *Eksistensi Kejaksaan dalam Konstitusi di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 119.
- Ruttan dan Hayami, 1984, "Toward a theory of induced institutional innovation, *Journal of Development Studies*", Vol. 20, No.02, 1984, hlm. 203-33, sebagaimana ditulis oleh Munawar Noer, "Analisis Kelembagaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan untuk Menanggulangi Kemiskinan" Serat Acitya, *Jurnal Untag Semarang*, <http://jurnal.untagsmg.ac.id>, diunduh pada tanggal 6 Juni 2023 jam 05.20 wib.
- Starke, J.G., 2003, *Hukum Internasional 2*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 459.
- Wahyu Nugroho, *Rekonstruksi teori hukum pembangunan Kedalam pembentukan perundang-undangan lingkungan hidup dan sumber daya alam pasca reformasi Dalam bangunan negara hukum*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/jurnal/index.php/jli/article/view/52> diunduh pada tanggal 2 Januari 2024, hlm 2.
- Yudha Bhakti Ardhiwisastra, 2003, *Hukum Internasional Bunga Rampai*, Alumni, Bandung, hlm. 9.
- legal.un.org, Pasal 5 *Vienna Convention on Consular Relations* 1963, diunduh pada tanggal 12 Januari 2023 jam 14.15 wib.
- <http://www.ilo.org/jakarta/info/WCMS-124603.lang--en/index.htm>: Konvensi ILO Nomor: 87 Tahun 1948: "Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi" diunduh pada tanggal 1 Juni 2023 jam 13.40 pm.
- <http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/MultilateralConventions/ViennaConventiononDiplomaticRelations>, Vienna Convention on Diplomatic Relations (diunduh pada tanggal 12 Juli 2023 jam 14.50 wib).

[https://pih.kemlu.go.id/files/UU No.01 Tahun 1982 Tentang Pengesahan Konvensi Wina](https://pih.kemlu.go.id/files/UU%20No.01%20Tahun%201982%20Tentang%20Pengesahan%20Konvensi%20Wina), diunduh pada tanggal 29 November 2023 jam 13.25 wib.

<http://business-law.binus.ac.id/2016/10/14/antara-ekstradisi-dan-deportasi/> Agus Riyanto, 2016, *Antara Ekstradisi dan Deportasi*, Business Law, Binus University, Faculty of Humanity, diunduh pada tanggal 4 Desember 2023 jam 11.20 wib.

www.kejagungri.go.id, diunduh pada tanggal 2 April 2023 jam 14.32 wib.

www.mfa.gov.tr, *Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols 1961*, diunduh pada tanggal 12 Juli 2023 jam 14.50 wib.

www.kemlu.go.id, *Siaran Pers Kementerian Luar Negeri* diunduh pada tanggal 13 Desember 2023 jam 11.29 wib.

www.kemenluri.go.id, pasal 18, diunduh pada hari Selasa tanggal 31 Desember 2023 jam 11.55 wib.

www.dpr.go.id, *Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945*, diunduh pada tanggal 5 Januari 2024 jam 13.35 wib.

www.dpr.go.id, *Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945 Amandemen IV*, diunduh pada tanggal 5 Januari 2024 jam 15.30 wib.