

BAB II

OPDAT DAN MUTUAL LEGAL ASSISTANCE SEBAGAI KERJA SAMA HUKUM INTERNASIONAL

2.1 Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training (OPDAT)



Gambar 2.1 Logo Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training (OPDAT)

Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance, and Training (OPDAT) merupakan unit di bawah U.S. Department of Justice (DOJ) yang dibentuk sebagai respons terhadap meningkatnya kompleksitas kejahatan transnasional dan keterbatasan pendekatan penegakan hukum domestik dalam menghadapinya. OPDAT didirikan pada akhir 1990-an sebagai bagian dari upaya Amerika Serikat untuk memperkuat kerja sama internasional di bidang penuntutan pidana, khususnya dalam penanganan korupsi, pencucian uang, dan kejahatan keuangan yang memiliki dampak lintas yurisdiksi (U.S. Department of Justice, 2023). Seiring berkembangnya globalisasi ekonomi dan meningkatnya arus modal lintas negara, Amerika Serikat

menghadapi tantangan baru terkait penegakan hukum di luar wilayah teritorialnya. Kejahatan ekonomi dan korupsi yang terjadi di negara mitra berpotensi menimbulkan dampak langsung terhadap kepentingan hukum dan ekonomi Amerika Serikat, terutama mengingat perusahaan nasionalnya tunduk pada rezim hukum domestik yang ketat seperti Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) (U.S. Departement of State, 2021). Dalam konteks tersebut, OPDAT dirancang bukan sebagai lembaga penegak hukum langsung, melainkan sebagai instrumen asistensi teknis dan capacity building yang bertujuan meningkatkan kemampuan aparat penegak hukum negara mitra dalam menangani kejahatan transnasional secara efektif (U.S. Departement of Justice, 2023).

Model kerja OPDAT menekankan pendekatan transgovernmental cooperation, di mana hubungan dibangun secara langsung antara lembaga penegak hukum Amerika Serikat dan institusi mitra di negara tujuan. Salah satu mekanisme utama OPDAT adalah penempatan Resident Legal Advisor (RLA) yang bekerja bersama kejaksaan, pengadilan, dan lembaga penegak hukum nasional untuk memberikan pelatihan, pendampingan teknis, serta asistensi dalam penanganan perkara pidana kompleks. Pendekatan ini memungkinkan terjadinya pertukaran keahlian dan pemahaman prosedural tanpa harus melalui jalur diplomasi formal yang kaku (U.S. Departement of Justice, 2023).

Dalam perkembangannya, OPDAT juga berperan sebagai instrumen pendukung implementasi kerja sama hukum internasional, khususnya Mutual Legal Assistance (MLA). Melalui peningkatan kapasitas teknis aparat penegak hukum negara mitra, OPDAT membantu memastikan bahwa mekanisme MLA dapat dijalankan

secara efektif, terutama dalam pengumpulan alat bukti lintas yurisdiksi, pelacakan aset hasil kejahatan, dan koordinasi antar otoritas hukum. Peran ini memperlihatkan bahwa OPDAT tidak berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dalam arsitektur kerja sama hukum internasional Amerika Serikat yang lebih luas (Boister, 2012).

Dalam praktik internasional, OPDAT tidak dijalankan secara seragam di setiap wilayah. Karakter kerja sama OPDAT disesuaikan dengan tingkat risiko korupsi, kapasitas institusional, serta kepentingan strategis Amerika Serikat di masing-masing region. Oleh karena itu, pemetaan kerja sama OPDAT berdasarkan region menjadi penting untuk memahami bagaimana dan mengapa Indonesia ditempatkan sebagai salah satu mitra utama di Asia Tenggara (OPDAT, 2022).

Tabel 2.1 Kerja Sama OPDAT Berdasarkan Region

Region	Tahun di mulai	Negara	Mitra Pemerintah	Bentuk Kerjasama	Fokus Isu
Asia Tenggara	2010 dan 2020-2024	Indonesia	Kejaksaan Agung, KPK, Kemenkumham	Pelatihan jaksa, asistensi MLA, pendampingan kasus korupsi lintas negara	Korupsi, MLA, asset recovery
Asia Tenggara	2012	Filipina	Department of Justice (DOJ Philippines)	Embedded legal advisor, judicial training	AML/CFT, korupsi
Asia Tenggara	2014	Vietnam	Supreme People's Procuracy	Capacity building penuntutan	Kejahatan keuangan
Asia Selatan	2008	India	Central Bureau of Investigation	Training FCPA-related cases	Korupsi sektor publik
Eropa Timur	2005	Ukraina	Prosecutor General's Office	Anti-corruption advisory	Judicial reform
Amerika Latin	2007	Guatemala	Attorney General's Office	Anti-corruption task force support	Grand corruption
Afrika	2009	Nigeria	Economic and Financial Crimes Commission	Prosecutorial training	Financial crime

Sumber: U.S. Department of Justice – OPDAT Program Reports (2005–2023)

Dalam tabel 2.1 menunjukkan bahwa penempatan dan pola kerja sama OPDAT tidak bersifat acak, melainkan mengikuti kalkulasi risiko dan kepentingan strategis Amerika Serikat di masing-masing region. Secara spasial, OPDAT lebih banyak ditempatkan di negara-negara berkembang yang memiliki dua karakter utama, yaitu tingkat kerentanan terhadap korupsi dan kejahatan keuangan yang relatif tinggi, serta keterkaitan ekonomi yang signifikan dengan sistem keuangan dan investasi Amerika Serikat, hal ini terlihat dari konsentrasi kerja sama OPDAT di Asia Tenggara, Eropa Timur, Amerika Latin, dan Afrika (OPDAT, 2022).

Dari sisi temporal, tabel tersebut memperlihatkan bahwa sebagian besar kerja sama OPDAT dimulai pada periode pasca-2000, beriringan dengan menguatnya rezim global anti-korupsi dan anti-pencucian uang. Penguatan rezim ini tercermin dalam peningkatan evaluasi FATF, perluasan agenda OECD Anti-Bribery Convention, serta meningkatnya penegakan Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) oleh Amerika Serikat (OECD, 2019; U.S. Department of Justice, 2023). Dengan demikian, tabel ini menunjukkan bahwa OPDAT merupakan instrumen implementatif dari rezim internasional yang telah disepakati, bukan kebijakan bilateral yang berdiri sendiri.

Achievement utama yang dapat ditarik dari tabel ini adalah terbentuknya keseragaman fokus kerja sama, yaitu pada peningkatan kapasitas penuntutan, penguatan kerja sama MLA, dan penanganan asset recovery. Di Eropa Timur, misalnya, OPDAT dikaitkan langsung dengan agenda *judicial reform* pasca-transisi politik, sementara di Amerika Latin OPDAT berkontribusi pada pembentukan *anti-*

corruption task force yang menangani *grand corruption*. Di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, OPDAT berfokus pada penguatan institusi penegak hukum untuk menangani korupsi sektor strategis dan kejahatan keuangan lintas negara (U.S. Departement of Justice, 2023).

Narasi ini diperkuat oleh pernyataan resmi DOJ yang menyebutkan bahwa OPDAT ditempatkan di negara mitra untuk “*support foreign counterparts in combating corruption and financial crime that threaten the integrity of the global financial system*” (U.S. Departement of Justice, 2023). Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan OPDAT tidak diukur dari jumlah kasus yang ditangani secara langsung, melainkan dari peningkatan kapasitas institusional negara mitra dalam mendukung stabilitas sistem hukum dan ekonomi global.

Perkembangan OPDAT juga berkaitan erat dengan perubahan paradigma global mengenai korupsi. Dalam rezim internasional seperti Financial Action Task Force (FATF) dan Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), korupsi dipahami sebagai sumber risiko sistemik yang menciptakan high-cost market. Korupsi meningkatkan biaya transaksi, melemahkan kepastian hukum, serta menghambat efisiensi pasar, sehingga menjadi perhatian utama dalam tata kelola ekonomi global (OECD, 2019; FATF, 2023).

Pandangan tersebut diperkuat dari sudut pandang pemerintah, dimana korupsi dipandang sebagai ancaman terhadap pembangunan berkelanjutan dan efektivitas kebijakan public, seperti Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang menyatakan bahwa risiko korupsi tetap menjadi tantangan signifikan bagi penegakan integritas sektor jasa

keuangan Indonesia, yang berdampak pada kepastian hukum dan pertumbuhan ekonomi domestik (OJK, 2024).

Sementara itu, dari perspektif aktor non-negara, Transparency International (TI) memainkan peran penting sebagai lembaga pemantau dan advokasi yang secara berkala menerbitkan *Corruption Perceptions Index* (CPI), yang dimana CPI Indonesia menunjukkan tren skor yang relatif rendah sejak 1995 hingga kini, misalnya skor 37 pada 2024 yang menempatkan Indonesia di peringkat 99 dari 180 negara, dengan perubahan skor yang naik turun dari tahun ke tahun (Transparency International, 2023). CPI ini merupakan indikator risiko korupsi yang secara langsung digunakan oleh investor, lembaga internasional, dan pemerintah untuk mengevaluasi risiko tata kelola di suatu negara. TI aktif merilis laporan CPI secara tahunan dan mempresentasikannya dalam forum global, sehingga bukan hanya sekadar angka statistik, tetapi merupakan alat advokasi dan referensi kebijakan dalam diskusi internasional tentang korupsi (Transparency International, 2023). Narasi ini menunjukkan bahwa pandangan global terhadap korupsi sudah berubah dari isu moral domestik menjadi risiko ekonomi dan hukum internasional yang mempengaruhi kerangka kerja sama hukum antarnegara.

2.1.1 Mutual Legal Assistance (MLA) Sebagai Kerja Sama Hukum Internasional

Perkembangan kerja sama hukum internasional merupakan bentuk respons atas meningkatnya kejahatan lintas negara yang tidak lagi dapat ditangani secara efektif oleh satu negara secara unilateral. Salah satu instrument utama dalam kerja sama hukum tersebut adalah Mutual Legal Assistance (MLA), yang berfungsi sebagai mekanisme formal untuk pertukaran informasi, pengumpulan alat bukti, dan bantuan hukum antarnegara dalam proses penegakan hukum pidana (Boister, 2012).

Dalam tulisannya mengenai '*Transnational Criminal Law*' Boister (2012) menegaskan bahwa MLA tidak dapat dipahami semata-mata sebagai ekspresi solidaritas hukum internasional, melainkan sebagai instrument pragmatis untuk melindungi kepentingan hukum dan ekonomi negara. Melalui MLA, negara dapat memastikan bahwa yurisdiksi hukumnya tidak dirugikan oleh kejahatan yang bersifat transnasional, termasuk korupsi dan pencucian uang. Mutual Legal Assistance (MLA) merupakan mekanisme formal kerja sama hukum pidana antarnegara yang bertujuan untuk memfasilitasi pertukaran informasi, pengumpulan alat bukti, dan bantuan hukum dalam penanganan kejahatan lintas negara. Dalam kebijakan luar negerinya, Amerika Serikat memanfaatkan MLA sebagai instrument untuk melindungi kepentingan hukum dan ekonominya dari dampak kejahatan transnasional, termasuk korupsi dan pencucian uang (Boister, 2012).

Lalu dalam mandat United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) juga menekankan bahwa efektivitas pelaksanaan MLA sangat bergantung pada kapasitas

institusional negara mitra, termasuk pemahaman teknis aparat penegak hukum terhadap standar dan prosedur internasional. Oleh karena itu, asistensi teknis seperti yang diberikan melalui OPDAT menjadi bagian integral dari penguatan rezim MLA dalam sistem hukum internasional (UNODC, 2012). Sehingga MLA merupakan kerja sama hukum yang tidak hanya berfungsi sebagai alat penegakan norma, tetapi juga sebagai mekanisme pengelolaan risiko bersama dalam sistem hukum internasional yang saling terhubung.

MLA bukan kebijakan unilateral, tetapi merupakan bagian dari komitmen sebuah negara terhadap rezim hukum internasional, misalnya melalui ratifikasi Indonesia dalam *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) yang mensyaratkan negara pihak untuk menyediakan bantuan hukum timbal balik secara efektif (UNCAC, 2018). Namun, efektivitas dalam menjalani syarat tersebut sering menghadapi kendala teknis, seperti kekurangan sumber daya penegak hukum, kurangnya pengalaman dalam prosedur internasional, dan kompleksitas tata cara permintaan hukum lintas negara. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) mencatat bahwa keterbatasan teknis inilah yang sering membatasi kemampuan negara-negara berkembang dalam menyediakan bantuan hukum yang cepat dan efektif (UNODC, 2012).

Dalam konteks tersebut, OPDAT diposisikan sebagai mekanisme asistensi teknis yang melengkapi pelaksanaan MLA, bukan sebagai pengganti mekanisme formalnya. OPDAT bertujuan untuk memperkuat kapasitas institusional aparat hukum melalui pelatihan teknis, asistensi prosedural, dan pendampingan dalam penanganan

perkara lintas yurisdiksi, sehingga permintaan dan pemenuhan MLA dapat berjalan secara efektif dan sesuai standar internasional.

2.2 Asal-usul dan Perkembangan MLA antara Amerika Serikat dan Indonesia

Keberadaan MLA di Indonesia tidak terlepas dari keterlibatan Indonesia dalam rezim hukum internasional, khususnya setelah ratifikasi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). UNCAC secara eksplisit mendorong negara pihak untuk menyediakan mekanisme kerja sama internasional yang efektif dalam pemberantasan korupsi. Ratifikasi UNCAC oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 membawa konsekuensi hukum berupa kewajiban untuk menyesuaikan sistem hukum nasional, termasuk dalam hal kerja sama bantuan hukum pidana lintas negara (UNODC, 2004).

Sebagai tindak lanjut dari komitmen tersebut, Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana, dalam undang-undang ini menempatkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai otoritas pusat dan menjadi dasar legal bagi Indonesia untuk terlibat dalam kerja sama MLA dengan negara mitra (BPK RI, 2006). Dengan demikian, MLA hadir di Indonesia sebagai instrumen hukum yang bersifat institusional dan mengikat, bukan sebagai kebijakan ad hoc.

Dalam praktiknya, efektivitas MLA sangat bergantung pada kapasitas institusional aparat penegak hukum. United Nations Office on Drugs and Crime

(UNODC) mencatat bahwa banyak negara menghadapi kendala dalam pelaksanaan MLA akibat keterbatasan sumber daya, kurangnya pengalaman teknis, dan kompleksitas prosedural (UNODC, 2012). Kondisi ini membuka ruang bagi kerja sama asistensi teknis sebagai pelengkap MLA.

OPDAT masuk ke dalam kerangka ini sebagai bagian dari ekosistem pendukung implementasi MLA. OPDAT tidak menggantikan mekanisme MLA, melainkan membantu memastikan bahwa aparat hukum negara mitra memiliki kapasitas yang memadai untuk menjalankan kewajiban MLA secara efektif. Dengan demikian, posisi OPDAT dalam kerja sama hukum internasional dapat dipahami sebagai instrumen teknis yang mendukung pelaksanaan kewajiban normatif negara dalam rezim anti-korupsi global.

Dalam konteks hubungan bilateral, Amerika Serikat memandang MLA sebagai instrument penting untuk melindungi kepentingan hukum dan ekonominya di luar negeri, terutama dalam kasus korupsi, pencucian uang, dan kejahatan keuangan yang berpotensi berdampak pada yurisdiksi hukum Amerika Serikat. Boister (2012) menegaskan bahwa MLA berfungsi sebagai mekanisme pragmatis untuk memastikan bahwa kejahatan lintas negara tidak menciptakan celah hukum yang merugikan negara mitra, khususnya negara dengan eksposur investasi yang tinggi.

Tabel 2.2 Kerja Sama OPDAT dengan Indonesia

Tahun	Mitra Indonesia	Bentuk Kerja Sama	Dampak Output
2022	Kejaksaan Agung RI	Pelatihan penanganan kasus korupsi & MLA	Peningkatan kapasitas jaksa dalam kasus lintas
2022	KPK	Workshop investigasi kejahatan keuangan	Penguatan teknik penyidikan korupsi kompleks
2023	Kejaksaan Agung RI dan Kemenkumham	Asistensi prosedur MLA	Efektivitas permintaan dan pemenuhan MLA
2023	Aparat Penegak Hukum Lintas Lembaga	Capacity building AML/CFT	Harmonisasi dengan standar FATF

Sumber: U.S. Department of Justice (2023); U.S. Embassy Indonesia (2022)

Tabel 2.2 memperlihatkan bahwa kerja sama OPDAT dengan pemerintah Indonesia telah berlangsung sejak pertengahan dekade 2000-an dan berkembang seiring dengan pelebagaan mekanisme Mutual Legal Assistance (MLA) di Indonesia. Kehadiran OPDAT di Indonesia berkaitan dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana, yang secara formal membuka ruang bagi kerja sama bantuan hukum pidana lintas negara.

Dalam pernyataan resmi U.S. Department of Justice, kerja sama OPDAT di Indonesia difokuskan pada peningkatan kapasitas aparat penegak hukum dalam menangani perkara korupsi dan pencucian uang yang memiliki dimensi lintas yurisdiksi. DOJ menegaskan bahwa pelatihan dan asistensi OPDAT diberikan untuk mendukung kemampuan institusi Indonesia dalam memenuhi kewajiban kerja sama

hukum internasional, termasuk permintaan MLA dan penelusuran aset hasil kejahatan (U.S. Department of Justice, Criminal Division).

Dari pihak Indonesia, Dalam praktiknya, pelaksanaan MLA melibatkan berbagai institusi penegak hukum, terutama Kejaksaan Agung, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Kejaksaan Agung, sebagai institusi yang menjalankan fungsi penuntutan, memandang kerja sama MLA sebagai sarana strategis untuk memperoleh alat bukti, menelusuri aset hasil kejahatan, serta memproses perkara yang memiliki dimensi lintas yurisdiksi. Dalam beberapa kesempatan resmi, Kejaksaan Agung menegaskan bahwa penguatan kerja sama internasional menjadi kebutuhan mendesak seiring meningkatnya kompleksitas kejahatan keuangan dan korupsi yang melibatkan aktor lintas negara (Kejaksaan Agung RI, 2019). Lalu dari Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi secara terbuka menyatakan bahwa kerja sama dengan OPDAT membantu aparat penegak hukum memahami pola kejahatan keuangan lintas negara yang semakin kompleks, terutama dalam konteks pencucian uang dan korupsi transnasional. Pernyataan ini disampaikan dalam lokakarya kerja sama KPK–OPDAT yang menekankan pentingnya peningkatan kapasitas teknis dan koordinasi antar lembaga penegak hukum (KPK, 2024).

Kerja sama MLA antara Amerika Serikat dan Indonesia kemudian diperkuat melalui praktik kerja sama teknis dan asistensi hukum, termasuk melalui program-program di bawah U.S. Department of Justice pada tahun 2022 melalui OPDAT (U.S. Department of Justice, 2023). Kerja sama ini berlangsung ke beberapa institusi hukum

yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi dan pidana seperti Kejaksaan Agung dan KPK (U.S. Departement of States : Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2022). Dalam kerangka ini, OPDAT berperan sebagai instrumen pendukung implementasi MLA dengan meningkatkan kapasitas aparat penegak hukum Indonesia dalam memahami prosedur permintaan MLA, pengumpulan alat bukti lintas yurisdiksi, serta koordinasi antarlembaga penegak hukum (U.S. Department of Justice, 2023). Dengan demikian, perkembangan MLA antara Amerika Serikat dan Indonesia menunjukkan bahwa kerja sama hukum bilateral tidak hanya bersifat formal-juridis, tetapi juga membutuhkan mekanisme pendukung di tingkat operasional.