

## SUAKA DIPLOMATIK DALAM KAJIAN HUKUM INTERNASIONAL

Oleh : Lucia Ch. O. Tahamata

### ABSTRACT

*Asylum problem is oftentimes assumed to represent the political problem, though represent the law problem special of international law diplomatic asylum is asylum which. Asylum is asylum which give to one who ask the protection of below diplomatic delegation of foreign state. Problem which emerge is whether people on who request asylum the foreign embassy region can be given by a diplomatic asylum. This writing is diplomatic debate asylum evaluate the international law and to present practice the states in diplomatic asylum give*

*Keyword : Asylum diplomatic, International Law*

### A. LATAR BELAKANG.

Konvensi Wina 1961 tidak membuat ketentuan-ketentuan mengenai suaka, meskipun Pasal 41 ayat (3) menyebutkan tentang “persetujuan khusus” yang dapat memberikan peluang terhadap pengakuan secara bilateral, hal untuk memberikan suaka kepada pengungsi politik di dalam lingkungan perwakilan asing. Perumusan dalam Pasal 41 ayat (3) tersebut dibuat agar memungkinkan suaka diplomatik diberikan baik atas dasar instrumen yang ada maupun hukum kebiasaan.

*“The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with the functions of the mission as laid down in the present Convention or by other rules of general international law or by any special agreement in force between the sending and receiving State”*

Instrumen yang dapat diambil sebagai contoh misalnya, Konvensi Caracas 1954 yang memberikan hak kepada para pihak untuk memberikan suaka di wilayah negara-negara pihak lainnya. Dalam tahun 1973, misalnya, tatkala terjadi *coup d’etat* di Chile, lebih dari 1000 orang yang ada keterlibatan dengan penggulingan pemerintah Allende telah masuk di berbagai Kedutaan Besar Asing untuk meminta tempat perlindungan, 300 di antaranya berada di Kedaulatan Besar Mexico, 250 orang di Kedaulatan Besar Panama dan 100

orang berada di kedaulatan Besar Venezuela. Dalam bulan-bulan berikutnya kebanyakan dari mereka itu termasuk pejabat pemerintah sebelumnya telah diizinkan untuk meninggalkan Chile dengan sepengetahuan rejim baru.

Walaupun selama ini Konvensi Caracas yang merupakan satu-satunya perjanjian yang mengakui pemberian yang mengakui pemberian suaka, namun dalam praktiknya banyak negara yang melakukannya atas dasar hukum kebiasaan. Dalam tahun 1945, Kedaulatan Besar Inggris di Bucharest, Rumania juga pernah memberikan suaka kepada Jenderal Roduce, kepala Pemerintahan Rumania. Demikian juga tahun 1956, Kedaulatan Besar Yugoslavia di Budapest telah memberikan suaka kepada bekas Perdana Menteri **Imre Nagy**, walaupun ia kemudian telah meninggalkan Kedaulatan besar Yugoslavia dengan jaminan dari Pemerintah Hongaria atas pemerintahan Kuasa Usaha Yugoslavia yang akhirnya telah ditangkap, diadili dan dihukum.

Beberapa tahun yang lalu lima orang pemuda Timor-Timur masuk ke kantor kedutaan besar asing di Jakarta untuk minta suaka. Mereka mengaku sebagai *Clendestein* (suatu gerakan bawah tanah) anti integrasi Timor-Timur kedalam wilayah Republik Indonesia (RI) yang merasa terancam keselamatan. Sementara itu pemerintah RI menyatakan bahwa kelima pemuda Timor-

Timur tersebut bukan *clendestein*, melainkan anggota Gerakan Pengacau Keamanan (GPK), sehingga mereka dianggap bukan sebagai *Political refugee* (pelarian politik), tetapi sebagai pelaku tindak pidana biasa yang tidak diberikan suaka.

Meskipun pencarian dan pemberian suaka umum sudah dipraktekkan oleh negara-negara dalam jangka waktu yang lama, isu ini tetap mengalami dinamika, baik dalam praktek maupun dalam hukum Internasional

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi inti permasalahan dalam penulisan ini adalah **“Bagaimana Permintaan Suaka Di Kantor Perwakilan Diplomatik Asing Dalam Kajian Hukum Internasional?”**.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Pengertian suaka dan Diplomatik

Suaka yang dalam bahasa asing disebut *asylum*, pada dasarnya merupakan suatu bentuk perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada warga negara lain yang terancam keselamatannya.

Dalam berbagai literature hukum Internasional, secara tegas dibedakan antara Antara *suaka territorial* (*territorial asylum*) dan *suaka diplomatik* (*diplomatik asylum* atau *extra territorial asylum*). Suaka territorial merupakan suatu bentuk suaka yang diberikan kepada seseorang yang lari ke dalam wilayah suatu negara. Sebaliknya suaka diplomatik adalah suaka yang diberikan kepada seseorang yang meminta perlindungan di wilayah perwakilan diplomatik negara asing sebagaimana yang dilakukan oleh lima pemuda Timor –Timur beberapa tahun lalu.

Dibandingkan dengan suaka diplomatik, suaka territorial tidak terlalu menimbulkan persoalan, karena diberikan di wilayah territorial suatu negara, keputusan suatu negara untuk memberikan atau

menolak memberikan suaka bisa langsung dibuat oleh penguasa negara tersebut. Persoalan menjadi lebih kompleks berkenaan dengan pemberian suaka diplomatik, mengingat bahwa suaka diplomatik dilakukan di wilayah perwakilan asing yang secara *de facto* terletak di wilayah negara lain.

Selama ini yang muncul persoalan dan perdebatan berkepanjangan, berkaitan dengan suaka diplomatik ini adalah permasalahan mengenai apakah suatu perwakilan diplomatik bisa menjadi tempat suaka yang sama sekali tidak bisa diganggu gugat ?

Mengenai hal ini ada dua pendapat yang muncul. Pendapat pertama mengatakan bahwa perwakilan diplomatik merupakan perpanjangan dari wilayah negara yang mengirimkan wakil diplomatik. Dengan demikian, suaka bisa diberikan baik di wilayah territorial maupun wilayah perwakilan diplomatik negara itu. Jika kita mengikuti pandangan ini, maka perwakilan diplomatik dianggap secara penuh berada dibawah yurisdiksi negara yang memiliki perwakilan itu. Dengan kata lain, perwakilan diplomatik memiliki kekebalan mutlak terhadap yurisdiksi negara tempat ia secara *de facto* berada (B.Sen, 1979).

Tidak dapat diganggu gugatnya gedung perwakilan asing dapat mencegah penangkapan seorang peminta suaka secara paksa oleh penguasa setempat, tetapi pada saat seorang peminta suaka meninggalkan gedung perwakilan asing tersebut, ia kehilangan perlindungannya. Perwakilan asing tidak mempunyai hak untuk menuntut agar seseorang yang telah diberikan suaka itu diberikan jaminan keamanan atau keselamatan untuk meninggalkan wilayah. Karena itu mungkin benar jika dikatakan bahwa suatu Kedutaan Besar dalam memberikan perlindungan itu merupakan penyalahgunaan kekebalan dan keistimewaan dari gedung perwakilan asing yang tidak dapat diganggu gugat (Green, 1973 : 110)

Pendapat yang kedua menyatakan, bahwa kekebalan yang dimiliki oleh suatu perwakilan diplomatik tidaklah bersifat mutlak. Kekebalan-kekebalan yang dimiliki oleh suatu perwakilan diplomatik tidaklah bersifat mutlak. Kekebalan-kekebalan yang dimiliki oleh perwakilan diplomatik bukan karena wilayah perwakilan merupakan bagian dari wilayah negara yang mengirimkan perwakilan, melainkan karena oleh negara tempat perwakilan itu berada, semata-mata supaya perwakilan itu bisa menjalankan tugasnya secara baik. Jadi, menurut pendapat yang kedua ini, perwakilan diplomatik bukanlah wilayah yang secara absolut tidak bisa diganggu gugat (*not absolutely inviolable*) sebagai konsekuensinya, kalau kepentingan negara tempat perwakilan diplomatik itu berada menghendaki, kekebalan itu pun bisa diterobos, sehingga pada dasarnya suaka tidak bisa diberikan di wilayah perwakilan.

Hukum Internasional tidak mengenal hak secara umum dari Kepala Perwakilan asing untuk memberikan suaka di dalam gedung perwakilannya, karena jelas bahwa tindakan semacam itu dapat menghalangi perundang-undangan setempat dengan berbuat sekehendaknya dan akan melibatkan suatu pelanggaran kedaulatan negara tempat perwakilan asing tersebut berada (Suryokusumo, 1995: 152)

Hukum Internasional dalam pemberian kekebalan dan keistimewaan diplomat ada 3 teori yaitu

1. *Exterritoriality theory* adalah; Seorang pejabat diplomatik dianggap tidak berada di negara penerima melainkan berada dalam negara pengirim, meskipun kenyataan ia berada di wilayah negara penerima. Maksudnya adalah seseorang diplomat itu tidak tunduk pada yuridiksi hukum nasional setempat, yang sebenarnya teori ini menghendaki bahwa setiap pejabat diplomatik adalah hanya dikuasai oleh hukum negara pengirim.
2. *Reresentative character theory*  
Dalam hukum Internasional dikenal suatu istilah *Par im parem habet imperium*

adalah suatu negara berdaulat tidak dapat melaksanakan yuridiksinya terhadap negara berdaulat lainnya. Jika seorang agen diplomatik dianggap wakil negara maka setiap sikap tindakannya adalah merupakan tindakan negara yang diwakili

### 3. *Functional necessity theory*

Pemberian kekebalan dan keistimewaan kepada wakil – wakil diplomatik atas fungsi dari wakil wakil diplomatik agar supaya wakil diplomatik dapat menjalankan fungsi dengan baik

Diantara teori- teori tersebut di atas, maka teori *functional necessity* yang membenarkan bahwa kekebalan dan keistimewaan para pejabat diplomatik merupakan keperluan agar seorang perwakilan dapat menjalankan tugas-tugasnya secara efektif dan efisien

## 2. Pendapat Para Sarjana

**Starke** (1972:358-357) berpendapat bahwa hukum internasional modern pada umumnya tidak mengakui hak dari kepala perwakilan untuk memberikan suaka dalam gedung kedutaan. Pemberian tersebut agaknya dilarang oleh hukum Internasional sebab akibat dapat membebaskan pelarian dari pelaksanaan hukum dan keadilan oleh negara territorial .

Ti adanya hak umum untuk memberikan suaka diplomatik ditegaskan oleh Mahkamah Internasional dalam *asylum case* yang memberlakukan apa yang hukum Internasional regional dari negara - negara Amerika Latin mengenai suaka.

Dalam keadaan tertentu , suaka dapat diberikan di dalam gedung kedutaan (*legation premise*), yakni :

1. Sebagai tindakan yang bersifat sementara bagi individu yang secara fisik berada dalam bahaya amukan massa, atau pelarian itu berada dalam bahaya karena terjadinya perubahan politik secara mendadak, maka agaknya yang menjadi alasan pembeda adalah bahwa dengan pemberian suaka, ancaman yang sifatnya

mendesak dapat diredam untuk sementara.

2. Suaka diplomatik diperbolehkan terdapat kebiasaan setempat yang bersifat mengikat, yang sudah lama diakui
3. Karena adanya suatu perjanjian khusus (yang biasanya memperkenankan hak pemberian suaka bagi pelaku kejahatan politik antara negara teritorial (negara penerima) dan negara pengirim.

Sementara itu **B. Sen** berpendapat, bahwa masalah pemberian suaka dalam gedung perwakilan diplomatik timbul karena berbagai keadaan. Ada kemungkinan pada waktu pemberontakan atau perang saudara atau kudeta, para pemimpin dari golongan yang kalah atau anggota-anggota pemerintah yang telah dipecat, dapat mencari perlindungan dalam gedung perwakilan diplomatik yang terletak di ibu kota. Juga bisa terjadi bahwa seseorang dapat mencari atau meminta perlindungan setelah melakukan pembunuhan yang bersifat politik (*political assassination*) atau bahkan kejahatan biasa (*common crime*) (B. Sen 1979 : 356)

Praktik menunjukkan bahwa tempat perlindungan sedemikian dalam gedung perwakilan hanya dapat diminta dalam keadaan mendesak, dan masalah yang sering timbul dan karenanya harus dipikirkan adalah apakah orang-orang tersebut dapat diberikan suaka dalam gedung-gedung tersebut.

### 3. Praktek Negara – Negara

Sejak abad ke 15 praktek pemberian suaka di dalam gedung perwakilan diplomatik bagi para pelarian politik serta buronan sudah lazim dilakukan, dan diakui bahwa sekali suaka tersebut diberikan, maka pejabat setempat tidak dapat menjalankan yuridiksi terhadap orang-orang yang meminta suaka dan dengan demikian tidak dapat menjatuhkan hukuman terhadap mereka. Dasar pelaksanaan hak suaka diplomatik adalah bahwa gedung perwakilan menikmati *exterritoriality* dan merupakan bagian dari wilayah negara asal wakil

diplomantik itu. Terdapat banyak contoh, bahwa suaka diplomatik sering diberikan oleh negara dimana gedung perwakilannya dijadikan tempat meminta suaka. Praktek demikian ini berlangsung sampai abad ke 19. Namun dalam waktu akhir-akhir ini, praktek negara- negara tidak lagi meneruskan hak suaka dan banyak negara termasuk Amerika Serikat secara tegas menolak hak suaka dalam hukum Internasional.

Pandangan modern mengenai *inviolabilitet* dari gedung perwakilan diplomatik cenderung menunjukkan, bahwa, gedung tersebut dianggap sebagai bagian dari wilayah negara tempat gedung tersebut terletak dan bahwa gedung tadi tidak diganggu gugat semata-mata untuk tujuan-tujuan yang diperlukan bagi berlangsungnya gedung perwakilan itu secara efektif. Teori *Exterritoriality* dari gedung perwakilan diplomatik sudah tidak mendapat dukungan. Hak suaka diplomatik tidak mempunyai dasar dalam hukum Internasional dan olehkarenanya tidak dapat diakui .

Namun demikian dapat dikemukakan juga, bahwa praktek pemberian suaka masih diakui di beberapa negara Amerika Latin, khusus negara peserta Konvensi Havana 1928 dan Konvensi Montevideo 1933 mengenai suaka Politik. Walaupun Amerika Serikat adalah peserta Konvensi Havana, tetapi secara tegas tidak mengakui apa yang dinamakan hak suaka sebagai bagian hukum Internasional dan tidak menerima ketentuan – ketentuan Konvensi tersebut yang berkaitan dengan pemberian suaka.

Jika seorang buronan berlindung dalam gedung perwakilan / gedung kedutaan besar, maka ia seharusnya diserahkan kepada para pejabat setempat, terutama jika Ia dituduh melakukan tindak pidana dan para pejabat yang berwenang dari negara penerima telah mengeluarkan surat perintah penangkapan. Tetapi pada waktu yang bersamaan tampaknya tidak ada kewajiban dalam hukum Internasional bagi perwakilan (*the head of mission*) untuk

menolak orang-orang yang mau mencari tempat perlindungan dalam kedutaan besar.

Berdasarkan praktek diatas maka tampak bahwa hak suaka dalam gedung perwakilan diplomatik tidak ada dalam Hukum Internasional, tetapi dalam waktu yang bersamaan kepala perwakilan Diplomatik tidak berkewajiban mencegah seorang pelarian memasuki dan berlindung di dalam gedung perwakilan. Tempat perlindungan sementara dapat diberikan kepada pelarian-pelarian (*refuges*) jika mereka berada dalam bahaya atau untuk menyelamatkan mereka dari amukan massa atau permusuhan. Seorang yang telah mendapat perlindungan harus diserahkan kepada para pejabat setempat jika ia meminta berdasarkan tujuan kejahatan atau adanya surat perintah penangkapan yang telah dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

### C. PENUTUP

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas maka yang dapat penulis simpulkan bahwa;

1. Suaka dapat dibedakan atas 2 bagian yaitu suaka territorial dan suaka diplomatik. Dalam hukum internasional suaka territorial pada prinsipnya tidak menimbulkan permasalahan, karena hak suatu negara untuk memberikan perlindungan dalam batas-batas wilayahnya merupakan konsekuensi dari kedaulatan dan yuridiksi territorial, dalam hal ini suaka diplomatik tidak mempunyai dasar dalam hukum Internasional. Walaupun gedung kedutaan atau perwakilan diplomatik memiliki kekebalan terhadap yuridiksi negara penerima dan prinsip inviolabilitet berlaku terhadap tempat tersebut (sesuai dengan pasal 29 Konvensi Wina 1961, namun suaka diplomatik tidak diakui sebagai hak kepala perwakilan untuk

memberikannya kepada para pelaku kejahatan, akan tetapi dalam hukum Internasional tidak ada kewajiban bagi kepala perwakilan untuk menolak orang-orang yang ingin mendapat tempat perlindungan dalam kedutaan besar.

2. Kenyataan bahwa hak untuk memberikan suaka diplomatic tidak diakui dalam keputusan Mahkamah Internasional tahun 1951 yaitu antara Kolombia dan Peru dan terutama tidak diakui dalam Konvensi Wina 1961 tidak berarti bahwa kepala Perwakilan Diplomatik berkewajiban untuk menolak orang-orang yang mencari perlindungan dalam gedung perwakilan diplomatik karena berbagai alasan terutama alasan politik. Praktek negara-negara menunjukkan bahwa suaka diplomatik itu diperkenankan atas dasar alasan-alasan kemanusiaan guna melindungi mereka yang berada dalam bahaya.

### DAFTAR PUSTAKA

- Boer Mauna, 2005, *Hukum Internasional pengertian peranan dan fungsi dalam era dinamika global*, Bandung Alumi
- C.S.T. Kansil, 1998, *Hubungan Diplomatik Republik Indonesia*, Balai Pustaka
- Edy Sueyono, 1991, *Hukum Diplomatik*, Angkasa Bandung
- Sen B. 1979, *A Diplomat Handbook of internasional law and practice*, Nijhoff The Haque
- Starke, J.G, 1972, *Introduction to Internastional Law, Sevendition* : Nijhoff Martinus
- Suryokusumo, Sumaryo, 1995, *Hukum Diplomatik teori dan kasus*, Bandung Alumi