



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PEMBERIAN SUAKA DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL**

**THESIS**

Disusun dalam rangka memenuhi komponen individu Mata Kuliah Thesis  
dan sebagai syarat kelulusan pada Program Pascasarjana pada Fakultas Hukum Universitas  
Indonesia

**RICKY PRIMANDA IKRAR ABADI**  
**0906581605**

**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**JAKARTA**  
**2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

**Nama : Ricky Primanda Ikrar Abadi**

**NIM : 0906581605**

Dengan ini menyatakan bahwa Thesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber-sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Jakarta, 12 Juli 2012



**(Ricky Primanda I A)**



## HALAMAN PENGESAHAN

Thesis ini diajukan oleh:

**Nama : Ricky Primanda Ikrar Abadi**

**NIM : 0906581605**

**Program Studi : Hukum Transnasional**

**Judul Thesis : Pemberian Suaka dalam Perspektif Hukum Internasional**

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana Program Studi Hukum Transnasional, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.**

### DEWAN PENGUJI

**Pembimbing : Adijaya Yusuf, SH, L.LM.**

(.....)

**Penguji : Melda K Ariadno, Ph.D**

(.....)

**Penguji : Hadi Rahmat Purnama, SH, L.LM**

(.....)

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim,

Segala puji dan syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kesehatan, keselamatan, serta rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat membuat dan menyelesaikan penulisan tugas akhir Thesis ini dengan sebaik-baiknya.

Penulis menyusun Tesis ini tidak lain adalah sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Di mana untuk itu penulis mencoba untuk membuat Thesis dengan judul **“Pemberian Suaka dalam Perspektif Hukum Internasional.”**

Dengan segala kerendahan hati, Penulis menyadari bahwa penelitian ini tak luput dari kekurangan/kesempurnaan serta kekeliruan-kekeliruan baik dari segi materi maupun dari segi tata bahasa. Namun dengan segala kemampuan yang ada serta dengan dorongan keinginan yang luhur, penulis berusaha semaksimal mungkin untuk dapat menyelesaikannya dengan baik dan oleh karena itu penulis sangat terbuka akan kritik dan sumbang saran pembaca sehingga dapat menjadi masukan yang berguna bagi penulis di kemudian hari.

Penulis menyadari bahwa Thesis ini dapat diselesaikan dengan baik karena adanya bantuan dari banyak pihak yang membantu Penulis, baik berupa bantuan moral maupun material. Oleh karena itu pada kesempatan ini Penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah SWT, karena tanpa rahmat dan karuniaNya niscaya penulis tidak akan dapat menyelesaikan penulisan ini;
2. Yang terhormat Bapak Adijaya Yusuf, SH, L.L.M selaku pembimbing thesis penulis dan selaku Ketua Peminatan Hukum Transnasional Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah menyediakan waktu bagi penulis dan tidak kenal lelah membimbing, mendorong dan memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan ini. Untuk itu penulis ucapkan terima kasih banyak dari lubuk hati yang paling dalam;
3. Kepada keluargaku tercinta, Ayahanda dan Ibunda tercinta DR. H. Suparno, MM dan Hj Sri Hari Dhanarwati, S.Pd yang selalu memberikan dukungan, doa dan semangat kepada penulis sampai dengan terselesaikannya penulisan thesis ini. Dari lubuk hati penulis yang paling dalam penulis sampaikan terima kasih banyak, juga tak lupa dukungan moral dari adik penulis yaitu Salsabila Rizka Amanda;

4. Keluarga Besar H. Sardjono Poedjohardjono dan H. Kadin, yang telah memberikan cinta kasih, kesabaran dan dukungan penuh kepada penulis dalam menyelesaikan thesis ini.
5. Yang Terhormat Para dosen yang selama ini telah mengajar penulis selama penulis menjalankan kuliah di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Studi Hukum Transnasional yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan banyak ilmu kepada penulis;
6. Kepada seluruh staf Staff Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan segenap Staff Administrasi Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah banyak memberikan bantuan kepada Penulis dalam mengumpulkan bahan, mengurus administrasi surat izin maupun peminjaman buku, sehingga thesis ini dapat terselesaikan
7. Kepada Ibu Dian Wahyuni, SH, M.Ed, Bapak Temu Ismail, M.Si, dan Bapak Antoni Sitanggang, SE, MM, selaku atasan penulis beserta seluruh teman-teman penulis di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang telah memberikan dukungan dan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan studi di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
8. Kepada Indah Dewi Purnamasari, SE. dan keluarga, yang telah mendukung penuh penulis untuk menyelesaikan thesis ini, penulis juga mengucapkan terima kasih atas dukungan moral, cinta kasih dan kesabaran yang diberikan;
9. Pihak-pihak lain yang penulis tidak dapat sebutkan satu persatu pada kesempatan ini, tanpa mengurangi rasa hormat penulis kepada pihak-pihak tersebut, penulis ucapkan terima kasih banyak.

Akhir kata Penulis berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu dan member masukan kepada penulis, semoga Thesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Hukum dan bagi semua kalangan yang membacanya.

Jakarta, 12 Juli 2012

**Penulis**

## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ricky Primanda I A  
NIM : 0906581605  
Program Studi : Hukum Transnasional  
Departemen : Program Pascasarjana  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Thesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

### “PEMBERIAN SUAKA DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 12 Juli 2011  
Yang menyatakan,

  
(Ricky Primanda I A)

## ABSTRAK

Pemberian suaka telah lama menjadi perhatian dan telah dipraktikkan oleh negara-negara khususnya oleh negara-negara Amerika Latin. Di mana praktik pemberian suaka ini merupakan refleksi dari kedaulatan yang dimiliki oleh negara dalam memberi perlindungan kepada warga negara asing yang memintanya. Pemberian suaka ini dibagi menjadi dua, yaitu suaka teritorial dan suaka diplomatik, di mana perbedaan keduanya hanyalah masalah tempat pemberian suaka. Pemberian suaka teritorial dilakukan di dalam wilayah negara pemberi suaka, sedangkan suaka diplomatik diberikan di dalam gedung perwakilan diplomatik negara pemberi suaka, di mana secara *de facto* berada di luar wilayah negara pemberi suaka.

Peraturan internasional suaka yang tidak secara tegas menyatakan batasan-batasan pemberian suaka dan belum bersifat universal dan masih didasarkan kepada kebijakan negara yang bersangkutan semata berdasarkan kebiasaan internasional menyebabkan banyaknya permasalahan yang ditimbulkan dari praktik pemberian suaka, di antaranya anggapan bahwa pemberian suaka merupakan tindakan yang tidak bersahabat dan tindakan intervensi. Pemberian suaka yang didasarkan pada kebijakan dirasakan bersifat sangat politis, bukan merupakan suatu keharusan dalam melindungi hak asasi manusia sehingga pemberian suaka ini terkadang bersifat subjektif, bukan didasarkan kepada kewajiban internasional suatu negara dengan memberikannya kepada seseorang yang berdasarkan hukum internasional layak diberikan suaka.

Persoalan lainnya terkait praktik pemberian suaka terjadi apabila suaka diberikan di dalam gedung perwakilan diplomatik, di mana secara *de facto* berada di luar wilayah negara pemberi suaka. Permasalahan yang mendasar adalah sejauh mana kekebalan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik di dalam praktik pemberian suaka, apakah mutlak atau tidak dan bagaimana hukum internasional mengatur mengenai pemberian suaka di dalam gedung perwakilan diplomatik.

## DAFTAR ISI

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	v
DAFTAR ISI .....	vi
<b>Bab 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Permasalahan .....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	7
1.3. Kerangka Teori.....	7
1.4. Kerangka Konsepsional.....	11
1.5. Metodologi Penelitian .....	12
1.6. Tujuan Penelitian.....	14
1.7. Sistematika Penelitian .....	14
<b>Bab II Prinsip-Prinsip Pemberian Suaka Dalam Hukum Internasional.....</b>	<b>16</b>
2.1 Suaka.....	16
2.1.1 Dasar-dasar Pemberian Suaka.....	16
2.1.2 Prinsip <i>Non-Refoulement</i> .....	26
2.1.3 Jenis dan Macam-macam Suaka .....	38
2.2 Pencari Suaka dan Pengungsi .....	40
2.2.1 Pengertian .....	40
2.2.2 Hak dan kewajiban.....	43
2.3 Yurisdiksi Negara .....	45
2.4 Gedung Perwakilan Diplomatik.....	51
<b>Bab III Suaka .....</b>	<b>56</b>
3.1 Suaka Teritorial .....	56
3.2 Suaka Diplomatik .....	58
3.3 Instrumen Hukum Internasional Terkait dengan Pemberian Suaka .....	63
3.4 Contoh Kasus Pemberian Suaka.....	68

<b>BAB IV Pemberian Suaka di dalam Hukum Internasional .....</b>	<b>76</b>
4.1 Pelaksanaan Pemberian Suaka Berdasarkan Hukum Internasional.....	76
4.2 Peranan Gedung Perwakilan Diplomatik di dalam Praktik Pemberian Suaka	87
<b>BAB V Kesimpulan dan Saran .....</b>	<b>92</b>
5.2 Kesimpulan.....	92
5.2 Saran.....	93
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>95</b>



# Bab 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Permasalahan

Hukum internasional merupakan aturan-aturan dan norma-norma yang mengatur tingkah laku atau tindakan negara-negara dan entitas lainnya yang diakui dan memiliki personalitas internasional, seperti organisasi internasional dan individu, di dalam hubungan satu sama lainnya.<sup>1</sup> Kepemilikan personalitas internasional dapat diartikan bahwa entitas tersebut termasuk sebagai subjek hukum internasional dan mempunyai kemampuan untuk menjalankan hak dan kewajiban internasionalnya serta mempunyai kapasitas untuk mempertahankan haknya dengan cara mengajukan klaim secara internasional.<sup>2</sup> Pemegang hak dan kewajiban berdasarkan hukum internasional atau yang merupakan subjek hukum internasional adalah Negara, Takhta Suci, Palang Merah Internasional, Organisasi Internasional, Individu, dan Pemberontak.<sup>3</sup>

Suatu entitas dapat dikategorikan sebagai negara apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. memiliki wilayah yang tetap
2. memiliki penduduk yang tetap
3. memiliki pemerintahan yang sah
4. memiliki kemampuan untuk melakukan hubungan luar negeri<sup>4</sup>

Keempat persyaratan tersebut menimbulkan suatu akibat hukum yaitu yurisdiksi, di mana suatu negara mempunyai kompetensi untuk mengatur orang, badan hukum, peristiwa hukum, serta harta benda sesuai dengan hukum nasionalnya. Yurisdiksi adalah bagian dari kedaulatan negara di mana negara mempunyai kompetensi untuk mengatur orang dan harta benda berdasarkan hukum nasionalnya (pidana dan perdata).<sup>5</sup> Ada beberapa prinsip yurisdiksi yaitu prinsip territorial, prinsip nasionalitas, prinsip perlindungan, prinsip universal,

---

<sup>1</sup> Rebecca M M Wallace, *International Law*, 3<sup>rd</sup> Edition, London Sweet & Maxwell, 1997. Hal 1.

<sup>2</sup> Ibid. Hal 59

<sup>3</sup> Kusumaatmadja, Mochtar dan R Agoes, Ety, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi kedua, PT Alumni:Bandung, 2003. Hal 98-112

<sup>4</sup> Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933

<sup>5</sup> Rebecca M M Wallace, *Ibid* Hal 111

dan prinsip personalitas pasif.<sup>6</sup> Dari keempat prinsip yurisdiksi tersebut, negara tidak hanya memiliki yurisdiksi di dalam wilayahnya saja, tetapi juga di wilayah negara lain seperti di dalam gedung perwakilan diplomatiknya, yurisdiksi semacam ini dikenal dengan yurisdiksi territorial.

Negara juga mempunyai hak untuk melindungi warga negara asing yang berada di dalam wilayah teritorialnya, oleh karena itu negara mempunyai kewenangan di dalam hukum internasional untuk memberikan suaka, baik suaka territorial maupun suaka diplomatik. Selain hak dari suatu negara untuk memberikan suaka, individu pun mempunyai hak untuk meminta suaka kepada negara lain, hal ini berdasarkan Pasal 2 Universal Declaration of Human Rights dikatakan bahwa :

“Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum dalam Deklarasi ini tanpa pengecualian seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, kepercayaan, politik, nasionalitas, kekayaan, kelahiran dan status lainnya. Dan tidak ada perbedaan berdasarkan kedudukan politik, yurisdiksi, atau status internasional dari negara seseorang, apakah dari negara merdeka, negara jajahan, dan negara-negara lain yang berada di bawah kedaulatan lain” yang kemudian dikatakan juga bahwa setiap orang mempunyai hak untuk hidup, kemerdekaan, dan keamanan.<sup>7</sup> Diperkuat dengan Pasal 14 (1) *Universal Declaration of Human Rights 1948* yang mengatakan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan dan menikmati suaka dari negara lain.

Pemberian suaka telah lama menjadi perhatian dan telah dipraktikkan oleh negara-negara khususnya oleh negara-negara Amerika Latin. Tahun 1889, di dalam Perjanjian Montevideo tentang Hukum Pidana International yang diratifikasi oleh lima negara Amerika Selatan, telah dibicarakan mengenai rezim suaka, yang selanjutnya pada Tahun 1928 lahir sebuah Konvensi Havana tentang Suaka Politik yang ditandatangani oleh 20 negara Amerika.<sup>8</sup> Pada tahun 1954, negara-negara Amerika menghasilkan dua Konvensi yang berkaitan dengan masalah suaka, yang pertama adalah Konvensi Caracas tentang Suaka Diplomatik yang ditandatangani oleh 20 negara dan telah diratifikasi oleh 14

---

<sup>6</sup> Rebecca M M Wallace, Ibid. Hal 112

<sup>7</sup> Pasal 3 Universal Declaration of Human Rights 1948

<sup>8</sup> International Law, 2<sup>nd</sup> Edition, O’Connell, D.P., Stevens & Sons, 1970, London. Hlm 735.

negara serta mulai berlaku pada tanggal 2 Desember 1954.<sup>9</sup> Konvensi Kedua adalah Konvensi Caracas tentang Suaka Teritorial yang ditandatangani oleh 20 negara dan telah diratifikasi oleh 12 negara yang mulai berlaku pada tanggal 28 Maret 1954.<sup>10</sup> Tiga belas tahun kemudian, Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi 2312 (XXII) mengenai Deklarasi Suaka Teritorial pada tanggal 14 Desember 1967. Pada tanggal 10 Desember 1948, Majelis Umum PBB mengadopsi dan mengproklamkan *Universal Declaration of Human Rights* melalui resolusi Majelis Umum PBB 217 A (III), di mana dinyatakan bahwa setiap orang berhak untuk mencari dan menikmati pemberian suaka dari negara lain.<sup>11</sup> Praktik pemberian suaka tidak lepas dari perjanjian ekstradisi, di mana perjanjian ekstradisi ini tidak dapat dilepaskan dari prinsip *non-refoulement* yang ada di dalam pemberian suaka. Setiap negara yang memiliki perjanjian ekstradisi dengan negara lain bisa meminta warga negaranya untuk dikembalikan atas dasar tuntutan yang sedang dialaminya. Namun tidak semua kejahatan termasuk ke dalam kategori yang bisa diekstradisi, karena hanya kejahatan politik yang tidak dapat diekstradisi kecuali kejahatan terhadap kepala negara.<sup>12</sup>

Beberapa tindakan pemberian suaka pun telah dipraktikkan oleh negara-negara, seperti pemberian suaka yang terjadi pada tahun 2006 di mana 42 warga Papua menerima suaka dari Pemerintah Australia.<sup>13</sup> 42 orang warga Papua itu berlayar dari Merauke menuju Cape York, sebelah timur laut Australia. Tujuan dari pelayaran tersebut adalah untuk meminta perlindungan atau yang dikenal dengan suaka dari Pemerintah Australia. Alasan utama permintaan suaka itu adalah hilangnya rasa aman yang dikarenakan ketika militer Pemerintah Indonesia memadamkan gerakan separatis, militer Pemerintah Indonesia

---

<sup>9</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-46.html>

<sup>10</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-47.html>

<sup>11</sup> Pasal 14 (1) Universal Of Human Rights 1948 “Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution”

<sup>12</sup> Aga Khan, Sadruddin, “United Nations High Commissioner for Refugees”, Lectures on Legal Problems relating to Refugees and Displaced Persons, given at the Hague Academy of International Law, 4-6 August, p.24, sebagaimana dikutip oleh Iman Prihandono, “Pemberian Suaka oleh Negara : Kasus Pemberian Suaka oleh Pemerintah Australia kepada 42 WNI asal Papua”, Makalah, Hal 4.

<sup>13</sup> Tempo 23/03/2006, “Australia memberikan visa sementara untuk 42 warga Papua”. Diakses tanggal 2 Maret 2011, melalui <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2006/03/23/brk,20060323-75473,id.html>

melakukan genosida di wilayah tempat tinggal mereka. Pada Tanggal 23 Maret 2006, Departemen Imigrasi Australia mengeluarkan visa tinggal sementara kepada 42 orang warga Papua itu dan memindahkan mereka ke Melbourne. Tindakan Pemerintah Australia ini kontan menimbulkan protes dari Pemerintah Australia, di mana ada dua alasan dari Pemerintah Indonesia, yang pertama menilai tindakan Pemerintah Australia sebagai tindakan yang tidak menyenangkan, kedua adalah bahwa tindakan Pemerintah Australia tersebut tidak menghargai, menghormati, serta mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia di mana Pemerintah Indonesia menganggap tindakan Pemerintah Australia itu mendukung aksi separatis yang terjadi di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

Pemberian suaka dapat pula diberikan di dalam gedung perwakilan diplomatik suatu negara di negara lain<sup>15</sup>. Pada tahun 1950, Mahkamah internasional menerima kasus berkaitan dengan pemberian suaka yang diajukan oleh Peru terhadap Kolumbia. Di mana Victor Raul Haya de la Torre, politikus aliran kiri Peru menerima suaka diplomatik dari kedutaan besar Kolumbia di Lima, Peru setelah terjadi pemberontakan di Peru. Kedutaan Besar Kolumbia mengumumkan pemberian suaka tersebut kepada Menteri Luar Negeri Peru. Pemberian suaka ini didasarkan kepada Perjanjian Havana 1928 di mana Kolumbia mengklasifikasikan Haya de la Torre ini sebagai orang yang perlu mendapatkan suaka politik. Peru menganggap tindakan Kolumbia ini telah melanggar ketentuan yang ada di dalam Konvensi Havana tersebut, sehingga meminta Mahkamah untuk mengkaji ulang tindakan Pemerintah Kolumbia tersebut. Mahkamah Internasional menganggap tindakan sepihak Pemerintah Kolumbia yang menilai Haya de la Torre sebagai individu yang memenuhi persyaratan untuk diberikan suaka tidak sesuai dengan Konvensi Havana. Pemberian suaka diplomatik berdasarkan Konvensi Havana 1928 harus didasarkan pada keadaan yang genting, di mana keadaan tersebut tidak ditemukan dalam kasus ini.<sup>16</sup> kasus pemberian suaka diplomatik lainnya terjadi pada tahun 1995 di mana lima orang pemuda Timor Timur memasuki gedung

---

<sup>14</sup> Suara Merdeka 25/03/2006, "Dubes RI di Australia segera ditarik". Diakses tanggal 2 Maret 2011 melalui <http://www.suaramerdeka.com/harian/0603/25/nas01.htm>

<sup>15</sup> selanjutnya di sebut dengan suaka diplomatik

<sup>16</sup> Ibid Hlm 735-736

perwakilan diplomatik Inggris di Jakarta untuk meminta suaka. permintaan suaka tersebut disetujui oleh pihak perwakilan diplomatik Inggris, sehingga kelima pemuda tersebut diterbangkan menuju Portugal pada malam harinya.<sup>17</sup>

Banyaknya jumlah individu yang meminta suaka menjadi permasalahan penting di dalam dunia internasional untuk mengatur lebih lanjut mengenai peraturan internasional yang terkait dengan masalah suaka,

Gedung perwakilan diplomatik memiliki kekebalan dan keistimewaan di dalam hukum internasional guna menjamin kelancaran dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dari gedung perwakilan diplomatik<sup>18</sup>, di mana hukum nasional dari negara penerima tidak berlaku di dalamnya. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tidak jarang gedung perwakilan diplomatik dijadikan sarana untuk memberikan perlindungan terhadap warga negara asing oleh negara pengirim. Pemberian suaka ini merupakan hak mutlak dari suatu negara berdaulat yang tidak menimbulkan kewajiban untuk memberikan suaka kepada individu tertentu.

Konvensi dan resolusi yang dikeluarkan dan dibuat oleh PBB tersebut dirasakan belum cukup untuk mengatur mengenai pemberian suaka, hal ini dirasakan masih sering terjadi suatu sengketa atau perselisihan di antara negara-negara di dalam praktik pemberian suaka, baik suaka territorial maupun suaka diplomatik. Praktik pemberian suaka sering menimbulkan kontroversi antara negara penerima suaka dengan negara pemberi suaka, di mana negara penerima suaka menganggap tindakan yang dilakukan oleh negara pemberi suaka terlalu mencampuri urusan dalam negeri dari negara penerima suaka dan tidak menghormati kedaulatan negara penerima suaka dan sering dianggap sebagai perbuatan yang tidak bersahabat. Permasalahan ini kerap dikaitkan dengan masalah politis dari suatu negara, padahal tidak jarang masalah suaka ini berkaitan dengan masalah hukum khususnya hukum internasional yang berkaitan dengan masalah yurisdiksi. Perbedaan yang sangat tipis antara kepentingan politis dan perlindungan hak asasi manusia di dalam praktik pemberian suaka yang disertai dengan tidak adanya perjanjian yang mengikat

---

<sup>17</sup> Lima Pemuda Timtim Tinggalkan Indoneia” Kompas tanggal 30 September 1995, diakses pada tanggal 20 Maret 2011, melalui :

<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1995/09/30/0007.html>

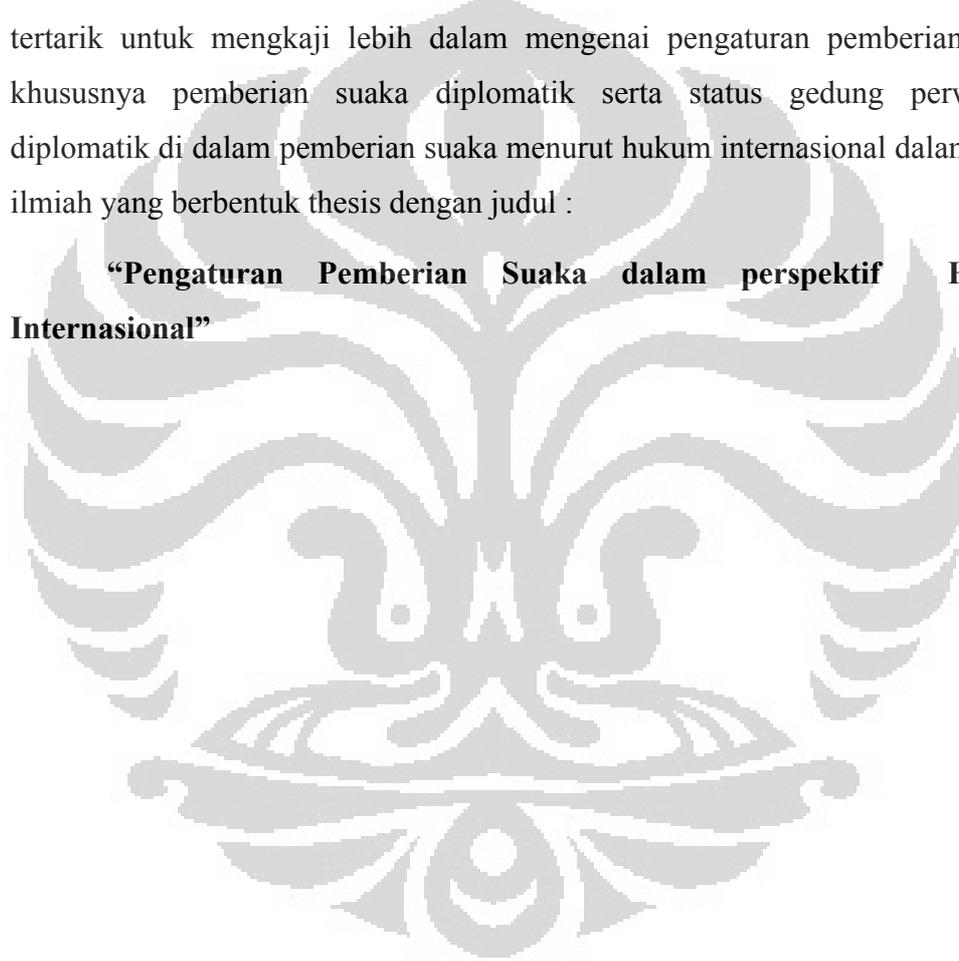
<sup>18</sup> Pembukaan Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

secara global mengenai pemberian suaka ini merupakan awal mula terjadinya perbedaan persepsi di dalam pemberian suaka.

Status kekebalan dan keistimewaan gedung perwakilan diplomatik pun terkadang menjadi ambigu di dalam pemberian suaka, di mana gedung perwakilan diplomatik kerap dijadikan persembunyian bagi peminta suaka dari hukum nasionalnya sehingga menimbulkan perselisihan apakah negara penerima berhak untuk memasuki gedung perwakilan diplomatik tersebut atau tidak.

Berdasarkan latar belakang yang telah diungkapkan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai pengaturan pemberian suaka khususnya pemberian suaka diplomatik serta status gedung perwakilan diplomatik di dalam pemberian suaka menurut hukum internasional dalam karya ilmiah yang berbentuk tesis dengan judul :

**“Pengaturan Pemberian Suaka dalam perspektif Hukum Internasional”**



## 1.2. Perumusan Masalah

Adapun permasalahan yang penulis ingin paparkan di dalam karya ilmiah yang berbentuk thesis ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan mengenai Pemberian Suaka di dalam Hukum Internasional?
2. Bagaimana status dari kekebalan dan keistimewaan gedung perwakilan diplomatik di dalam pemberian suaka diplomatik?

## 1.3. Kerangka Teori

Suaka berasal dari bahasa Latin yaitu "*Asylum*" yang berarti tempat yang tidak dapat dilanggar di mana seseorang yang dikejar-kejar mencari perlindungan.<sup>19</sup> Suaka ini paling sering dipraktikkan oleh negara-negara Amerika Latin.<sup>20</sup> Pada umumnya pemberian suaka terlepas dari perbuatan ataupun tindak pidana yang dilakukan oleh si peminta suaka, namun pada abad ke XVII Grotius merubahnya dengan mengkategorikan tindak pidana menjadi dua, yaitu tindak pidana politik dan tindak pidana biasa dan menyatakan bahwa suaka hanya dapat diklaim oleh mereka yang mengalami tuntutan politis atau keagamaan.<sup>21</sup>

Beberapa para ahli berpendapat mengenai pengertian suaka, di antaranya adalah sebagai berikut :<sup>22</sup>

### 1. Oppenheim Lauterpacht

Suaka adalah wewenang suatu negara yang mempunyai kedaulatan di atas teritorialnya untuk memperbolehkan orang asing untuk masuk dan tinggal di dalam wilayahnya dan di atas wilayahnya.

### 2. Charles de Visscher

Suaka adalah suatu kemerdekaan dari suatu negara untuk memberikan suatu suaka kepada seseorang yang memintanya.

---

<sup>19</sup> Sulaiman Hamid, Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 42

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid. Hlm 44

<sup>22</sup> Ibid Hlm 45-47

### 3. Gracia Mora

Suaka adalah suatu perlindungan yang diberikan suatu negara kepada orang asing yang melawan negara asalnya.

### 4. J. G. Starke

beliau menegaskan bahwa konsepsi suaka di dalam hukum internasional mencakup dua unsur, yaitu :

- a. pernaungan yang lebih daripada pelarian yang sementara sifatnya.
- b. Pemberian perlindungan dari pembesar-pembesar yang menguasai daerah suaka secara aktif.

Selain pakar-pakar hukum internasional di atas, Prof Sumaryo Suryokusumo mendefinisikan suaka sebagai dimana seorang pengungsi/pelarian politik mencari perlindungan baik di wilayah suatu negara maupun didalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu negara. Jika perlindungan diberikan, pencari suaka itu dapat kebal dari proses hukum dari negara dimana dia berasal.<sup>23</sup>

Pemberian suaka dapat dibedakan menjadi suaka territorial dan suaka Eksteritorial.<sup>24</sup> perbedaan dari kedua jenis suaka tersebut adalah wilayah pemberiannya saja, di mana jika di dalam suaka territorial si peminta suaka keluar dari wilayah negaranya dan memasuki wilayah negara yang dituju untuk meminta suaka atau bagi negara pemberi suaka dilakukan di dalam wilayah teritorialnya sedangkan dalam suaka Eksteritorial negara penerima memberikan suaka kepada individu melalui media gedung perwakilan diplomatik dan konsulernya yang ada di wilayah negara lain. Pemberian suaka eksteritorial ini diberikan di tempat-tempat yang secara hukum internasional mempunyai kekebalan seperti :<sup>25</sup>

1. Gedung perwakilan diplomatik dan gedung perwakilan konsuler

2. Rumah dinas kepala misi diplomatik dan konsuler

---

<sup>23</sup> Sumaryo Suryokusumo, "Hukum Diplomatik Teori dan Kasus", Penerbit Alumni, Bandung, 1995, hal. 163.

<sup>24</sup> Tim Hillier, "Principles of Public International Law 2<sup>nd</sup> Edition, Cavendish Publishing Limited, London, 1999, Hal 139

<sup>25</sup> Sulaiman Hamid, op cit Hal 70

3. Gedung atau pekarangan yang telah disediakan oleh negara pemberi suaka dalam hal terlalu banyaknya peminta suaka
4. Pangkalan atau kamp militer
5. Kapal perang ataupun pesawat terbang militer

Pemberian suaka dapat juga bersifat sementara (*temporary asylum*), di mana si peminta suaka akan dikembalikan ke negara asalnya jika pejabat yang berwenang dari negara asalnya tersebut meminta pengembalian kepada negara pemberi suaka. penyerahan ini dilakukan dengan persyaratan bahwa pemerintah negara asal akan memperlakukan si peminta suaka sesuai dengan norma-norma yang ada.<sup>26</sup>

Pada awalnya pemberian suaka ditujukan kepada mereka yang mengalami ketakutan akan hukuman yang dikarenakan ras, kepercayaan, nasionalitas, keanggotaan di dalam kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, di mana Nazi dan Uni Soviet sebagai contoh klasik di dalam penghukuman seseorang karena hal tersebut.<sup>27</sup> Orang perorangan tidak mempunyai hak untuk mendapatkan suaka, namun sesuai dengan Pasal 14 Deklarasi Universal Tentang Hak-hak Asasi, ia dapat mencari suaka jika ada penuntutan dan jika disetujuinya ia dapat menikmatinya.<sup>28</sup>

Praktik pemberian suaka sering menimbulkan perselisihan di antara kedua negara, negara pemberi suaka dan negara asal dari si penerima suaka. Hal ini kerap terjadi apabila si penerima suaka adalah seseorang yang di negara asalnya dianggap melakukan perbuatan atau tindakan melawan hukum yang kemudian negara asalnya tidak bisa menuntut yang bersangkutan karena berada di bawah yurisdiksi negara lain. Permintaan pengembalian pun terkadang tidak direspon dengan baik oleh negara pemberi suaka, sehingga tidak jarang negara asal penerima suaka melancarkan protes terhadap negara pemberi suaka.

Suaka ini timbul dan sering dilakukan oleh negara-negara Amerika Latin.<sup>29</sup> Sehingga suaka ini dapat dikatakan sebagai kebiasaan yang sering dipraktikkan oleh negara-negara Amerika Latin. Pengaturan pemberian suaka

---

<sup>26</sup> Sulaiman Hamid, Op cit. Hlm 64

<sup>27</sup> E Price, Matthew, Rethinking Asylum : History, Purposes, and Limits. Cambridge University:2009. Hal 4

<sup>28</sup> Sumaryo Suryokusumo, op cit, hal 151

<sup>29</sup> Sulaiman Hamid, Ibid. Hlm 42

yang masih bersifat perjanjian regional dan perjanjian bilateral ditambah dengan belum selarasnya persepsi negara-negara mengenai standar atau persyaratan pemberian suaka ini terkadang menjadi dasar dari permasalahan negara-negara terkait praktik pemberian suaka. Konvensi Havana 1928 adalah salah satu peraturan yang bersifat regional mengenai pengaturan suaka di antara negara-negara Amerika Latin, disusul dengan Konvensi Caracas 1954 yang membahas dua hal, yaitu suaka diplomatik dan suaka territorial. Terobosan Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi Majelis Umum PBB 2312 (XXII) mengenai Suaka Territorial dan Resolusi Majelis Umum PBB 217 A (III) tidak cukup untuk mengatur praktik pemberian suaka di dalam pergaulan dunia internasional, oleh karena itu diperlukan suatu pengaturan yang tidak hanya bersifat regional dan bersifat *law making treaty* di mana semua negara mempunyai suatu kesepakatan yang bulat mengenai tata cara dan batasan di dalam pemberian suaka.

Gedung perwakilan diplomatik memiliki hak tidak dapat diganggu gugat dan aparat negara penerima tidak mempunyai hak untuk memasuki wilayah gedung perwakilan tersebut.<sup>30</sup> Berdasarkan hal tersebut, tidak jarang pencari suaka memandang gedung perwakilan diplomatik negara lain di wilayah negara asalnya sebagai tempat yang paling aman untuk meminta perlindungan atas dirinya dari tuntutan atau kejaran hukum nasionalnya. Pernyataan tempat yang paling aman untuk meminta suaka didasarkan pada teori yang mendasari kekebalan dan tidak dapat diganggu gugatnya gedung perwakilan diplomatik, yaitu teori eksteritorial yang menganggap bahwa gedung perwakilan diplomatik merupakan perluasan dari negara penerima sehingga negara penerima tidak bisa memasuki gedung perwakilan diplomatik tanpa seizin kepala perwakilan diplomatik dan negara pengirim mempunyai kedulatan yang absolut terhadap gedung perwakilan diplomatiknya. Kedua adalah teori *representative* yang menganggap bahwa kekebalan dan keistimewaan diplomatik diberikan karena pejabat diplomatik merupakan perpanjangan tangan dari negara pengirim sehingga ia tidak tunduk pada hukum nasional negara penerima. Ketiga adalah teori *functional necessity* yang beranggapan bahwa pemberian kekebalan dan keistimewaan diplomatik diberikan untuk menjamin kelancaran tugas dan fungsi perwakilan diplomatik.

---

<sup>30</sup> Pasal 22 (1) Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

Hal inilah yang sering menimbulkan perselisihan antara negara asal si pencari suaka dengan negara pemberi suaka yang berkaitan dengan mutlak tidaknya kekebalan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik terhadap hukum nasional negara penerima. Prinsip *Exterritoriality Theory* yang dijadikan dasar tidak tunduknya gedung perwakilan diplomatik terhadap hukum nasional negara penerima. Walaupun Gedung perwakilan diplomatik tidak tunduk kepada hukum nasional negara penerima, tetapi gedung perwakilan diplomatik tidak boleh digunakan dalam hal yang bertentangan dengan tugas dan fungsinya.<sup>31</sup>

Konvensi Wina 1961 tentang hubungan Diplomatik tidak memuat ketentuan-ketentuan mengenai suaka, meskipun di dalam pasal 41 (3) Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik menyebutkan mengenai “persetujuan khusus” yang dapat memberikan peluang terhadap pengakuan secara bilateral, hak untuk memberikan suaka kepada pengungsi politik di dalam lingkungan perwakilan asing.<sup>32</sup> Salah satu contoh persetujuan khusus adalah Konvensi Caracas 1954 yang telah diratifikasi oleh 12 negara anggota, dan telah ditandatangani oleh 20 negara anggota<sup>33</sup> memberikan hak kepada para pihak untuk memberikan suaka di wilayah negara-negara pihak lain. Instrumen lainnya adalah Konvensi Havana 1928 tentang Suaka Politik yang merupakan persetujuan antara negara-negara Amerika Latin untuk menerapkan pemberian suaka di antara mereka.

#### 1.4. Kerangka Konsepsional

Berikut ini akan diuraikan istilah-istilah yang akan dipergunakan dalam penelitian ini dengan tujuan menghindarkan perbedaan pengertian dan memperoleh pemahaman yang sama.

1. *Suaka* adalah perlindungan yang dibeikan oleh negara di dalam wilayah teritorialnya atau di mana saja kepada seseorang yang mencari perlindungan.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Pasal 41 (3) Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

<sup>32</sup> Sumaryo Suryokusumo, op cit, hal 149

<sup>33</sup> <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-47.html>

<sup>34</sup> Batjes, Hemme, European Asylum Law and International Law (Leiden / Boston, 2006). hal

2. *Ekstradisi* adalah Penyerahan resmi yang dilakukan oleh penguasa suatu negara kepada penguasa negara pemohon ekstradisi atas seseorang atau kelompok orang yang didakwa melakukan pelanggaran hukum di negara pemohon atau di wilayah negara ketiga.<sup>35</sup>

3. *Gedung Perwakilan Diplomatik* adalah bangunan atau bagian dari sebuah bangunan beserta tambahan tanah disekitarnya terlepas dari kepemilikan, yang digunakan sebagai perwakilan misi diplomatik termasuk tempat tinggal dari kepala perwakilan diplomatik.<sup>36</sup>

4. *Kekebalan dan Keistimewaan Gedung perwakilan diplomatik* adalah hak imunitas dari gedung perwakilan diplomatik terhadap hukum nasional negara penerima berdasarkan teori eksteritorial.

5. *Pencari Suaka* adalah orang yang meminta perlindungan kepada negara lain terhadap dirinya agar yang bersangkutan tidak dikenakan yurisdiksi dari negara asalnya. Pengertian Pencari suaka ini berbeda tipis dengan pengertian pengungsi, di mana pengungsi adalah sebuah status di dalam hukum internasional di mana mempunyai kewajiban-kewajiban dan hak-hak berdasarkan hukum internasional. Seorang pengungsi juga merupakan pencari suaka, tapi sebaliknya bahwa seorang pencari suaka belum tentu pengungsi.<sup>37</sup>

6. *Konvensi* adalah nama lain dari perjanjian internasional yang bersifat *law making treaty* dan berbentuk tertulis di mana pihaknya adalah negara dan mengatur hal yang bersifat umum.

## 1.5. Metodologi Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya adalah kegiatan pemecahan masalah. Dalam melakukan penelitian ini, penulis melakukan identifikasi dan kualifikasi fakta-fakta kemudian mencari norma hukum yang berlaku guna pemecahan masalah. Berdasarkan fakta-fakta yang ada kemudian norma hukum yang

---

<sup>35</sup> Widodo, Hukum Diplomatik dan Konsuler Pada Era Globalisasi, Laksbang Justitia, Surabaya, 2009, Hal 316

<sup>36</sup> Pasal 1 (i) Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

<sup>37</sup> Sulaiman Hamid, op cit. hal 40.

berlaku maka diambil kesimpulan.<sup>38</sup> Penelitian ini menggunakan kajian normatif untuk memahami penerapan norma-norma terhadap fakta-fakta.

Penelitian hukum normatif akan menghasilkan kajian yang bersifat preskriptif – kritis.<sup>39</sup> Melalui kajian ini, penulis akan berusaha mencari jalan keluar untuk mengatasi masalah yang ada pada penelitian ini. Penelitian ini mempergunakan pendekatan kualitatif dan data yang digunakan merupakan data sekunder yang diambil melalui sumber-sumber seperti peraturan perundang-undangan, buku, artikel ilmiah, kamus, internet, dll.

Bahan hukum yang akan digunakan penulis untuk memperoleh data adalah melalui :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat misalnya Perjanjian Internasional.<sup>40</sup> Perjanjian Internasional yang terkait dalam hal ini antara lain:

- a. Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik
- b. Universal Declaration Of Human Rights 1948
- c. Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Diplomatik
- d. Konvensi Pengungsi 1951
- e. Resolusi Majelis Umum PBB 2312 (XXII) 1967 mengenai Deklarasi Suaka Teritorial.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang berisi penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer, seperti buku, hasil-hasil penelitian, artikel ilmiah, jurnal, majalah, dan surat kabar yang berkaitan dengan topik penelitian. Pada penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum sekunder antara lain buku-buku mengenai hukum diplomatik, pemberian suaka, dan lain-lain.

3. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan-bahan hukum yang berisi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Misalnya

---

<sup>38</sup> Agus Brotosusilo, et al., *Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen*. (Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1994), hal. 8.

<sup>39</sup> Agus Brotosusilo, *Paradigma Kajian Empiris dan Normatif, Materi Kuliah Teori Hukum, Program Pascasarjana Ilmu Hukum*, (Jakarta: FH-UI, 2008), hal. 1

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 112.

kamus dan ensiklopedi hukum.<sup>41</sup> Sebagai bahan hukum tertier, penulis menggunakan antara lain *Black Law's Dictionary*.

Bahan hukum tersebut di atas selanjutnya akan diuraikan dan dihubungkan satu sama lain, untuk kemudian disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Pengolahan bahan hukum akan dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkrit yang dihadapi. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis untuk melihat pengaturan pemberian suaka di dalam hukum internasional serta bagaimana status kekebalan gedung perwakilan diplomatik di dalam praktik pemberian suaka.

#### **1.6. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dari penulisan karya ilmiah ini adalah :

1. memberikan penjelasan mengenai pengaturan dalam pemberian suaka berdasarkan hukum internasional
2. memberikan penjelasan mengenai apakah gedung perwakilan diplomatik merupakan tempat yang tidak dapat diganggu gugat sama sekali dalam pemberian suaka.

#### **1.7. Sistematika Penelitian**

Dalam laporan penelitian berbentuk thesis ini, penulis akan membagi ke dalam lima bab yang terdiri dari:

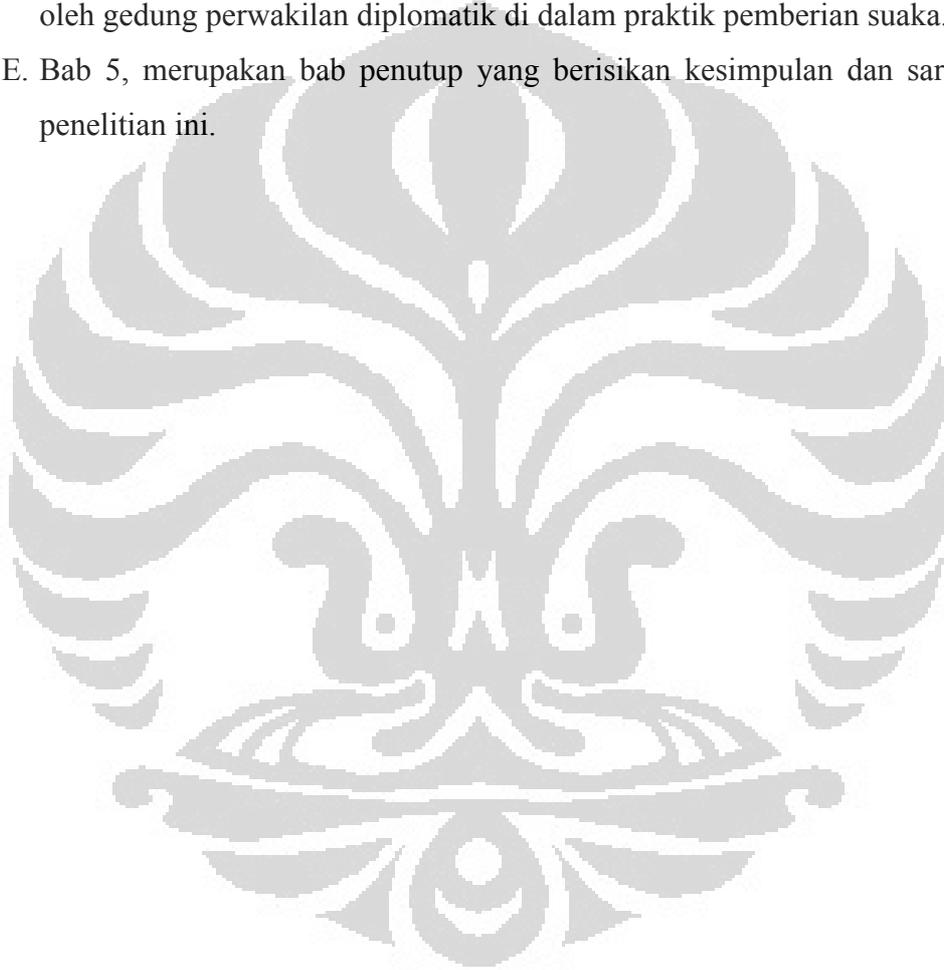
- A. Bab 1, yang merupakan pendahuluan, menguraikan latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan, metodologi yang dipergunakan, kerangka teori dan konsep yang digunakan, dan sistematika penelitian.
- B. Bab 2 akan membahas mengenai dasar hukum pemberian suaka dan asas *non refoulement* termasuk di dalamnya mengenai ekstradisi serta teori-teori yang berkaitan dengan kekebalan yang dimiliki oleh gedung perwakilan

---

<sup>41</sup> Ibid., hal. 56.

diplomasi sebagai salah satu tempat bagi negara untuk memberikan suaka kepada individu atau kelompok.

- C. Bab 3 akan menguraikan mengenai bagaimana pengaturan pemberian suaka di dalam hukum internasional yang dimulai dengan pembahasan peraturan-peraturan terkait suaka kemudian diikuti dengan contoh kasus pemberian suaka yang dilakukan di dalam gedung perwakilan diplomatik
- D. Bab 4 akan menganalisis pengaturan pemberian suaka di dalam hukum internasional serta bagaimana peranan dan status kekebalan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik di dalam praktik pemberian suaka.
- E. Bab 5, merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran atas penelitian ini.



## **Bab II**

### **Prinsip-Prinsip Pemberian Suaka Dalam Hukum Internasional**

#### **2.1 Suaka**

Pelaksanaan pemberian suaka yang dilakukan oleh negara-negara merupakan hak dari negara yang bersangkutan, namun di dalam pemberian suaka ada beberapa prinsip, dasar, dan jenis pemberian suaka. Pada Bab ini akan membahas mengenai ketiga hal tersebut termasuk di dalamnya membahas mengenai hak dan kewajiban pencari suaka dan pengungsi serta yurisdiksi negara sebagai suatu hal yang tidak dapat dipisahkan dari pemberian suaka, hal tersebut dikarenakan pemberian suaka dilakukan di dalam wilayah suatu negara baik wilayah yang secara nyata merupakan wilayah negara yang bersangkutan maupun wilayah yang berdasarkan hukum internasional merupakan perluasan dari negara tersebut seperti gedung perwakilan diplomatik.

##### **2.1.1 Dasar-dasar Pemberian Suaka**

Pemberian suaka merupakan kebiasaan yang telah dikenal di dalam hukum internasional yang hanya dapat dilakukan oleh negara terhadap seseorang yang berdasarkan hukum internasional layak untuk menerima suaka seperti terancam keselamatan dan keamanannya apabila tidak diberikan perlindungan. Pemberian suaka ini sudah lama dikenal di negara-negara kawasan Amerika Latin yang telah mengakui lembaga suaka pada abad ke-19 yang merupakan refleksi dari Perjanjian Montevideo Tentang Hukum Pidana Internasional 1889. Perjanjian Montevideo Tentang Hukum Pidana Internasional 1889 membahas terkait dengan suaka dan ekstradisi, ketentuan pemberian suaka hanya diperbolehkan untuk tindakan kejahatan politik.

*“Political refugees shall be afforded an inviolable asylum; but it is the duty of the nation of refuge to prevent asylees of this kind from committing within its territory any acts which may endanger the public peace of the nation against which the offense was committed.”<sup>1</sup>*

Penulis menerjemahkan ketentuan pasal tersebut menyatakan :

Pengungsi politik harus diberikan suaka yang tidak dapat diganggu-gugat; tetapi kewajiban negara terhadap pengungsi adalah untuk mencegah penerima suaka

---

<sup>1</sup> Pasal 16 Perjanjian Montevideo Tentang hukum Pidana Internasional 1889

melakukan segala tindakan di dalam wilayahnya yang mungkin dapat membahayakan keamanan nasional negara yang bersangkutan atas tindakan pelanggaran yang dia lakukan.

Dalam pernyataan tersebut terlihat jelas bahwa pemberian suaka yang telah dipraktikkan dan disepakati di dalam Perjanjian Montevideo Tentang Hukum Pidana Internasional 1889 hanya meliputi seseorang yang terlibat ke dalam kejahatan politik, dan bila dibandingkan dengan ketentuan internasional terkait dengan suaka lainnya maka terdapat persamaan dalam latar belakang seseorang diberikan suaka.

Pasal 14 (2) Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia 1948 menyatakan :  
*“This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.”*

Terjemahan penulis adalah :

Hak untuk mendapatkan suaka tidak dapat diberlakukan terhadap segala tuntutan yang pada dasarnya bersifat tindak kejahatan non-politik atau segala tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.

Ketentuan tersebut secara jelas menyatakan bahwa seseorang hanya berhak untuk mendapatkan perlindungan atau suaka apabila ia melakukan tindakan yang bersifat politik dan tidak berlaku untuk tindakan-tindakan yang bersifat tindak kejahatan biasa atau non-politik serta tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB, seperti tindak kejahatan terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia.

Selain itu, Pasal 1 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik menyatakan bahwa :

*“Asylum granted in legations, war vessels, and military camps or aircraft, to persons being sought for **political reasons or for political offenses** shall be respected by the territorial State in accordance with the provisions of this Convention.”*

Penulis menerjemahkan ketentuan pasal tersebut sebagai berikut :

Suaka yang diberikan di dalam perwakilan diplomatik, kapal perang, dan kamp militer atau pesawat militer kepada seseorang yang dikarenakan alasan politik harus dilindungi di dalam wilayah negara berdasarkan ketentuan yang ada di

dalam konvensi ini.

Ketentuan yang terdapat di dalam Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Diplomatik tersebut menjelaskan bahwa seseorang negara anggota mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap seseorang yang terlibat di dalam masalah politik di dalam wilayah teritorialnya.

Ketentuan lainnya terdapat di dalam Pasal 2 Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Diplomatik yang menyatakan :

*“.....persons who enter it proceeding from a State in which they are persecuted for their beliefs, opinions, or political affiliations, or for acts which may be considered as political offenses.”*

Penulis menerjemahkan ketentuan tersebut sebagai berikut :

Setiap orang yang masuk dari suatu negara di mana dia dituntut atas keyakinannya, opini, atau karena afiliasi politik serta tindakan politik dapat dipertimbangkan sebagai pelanggaran politik.

Pasal tersebut menjabarkan seseorang yang dikategorikan melakukan tindakan pelanggaran politik yang terdapat di dalam ketentuan Pasal 1 Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Diplomatik, sehingga seseorang yang memenuhi persyaratan tersebut dapat dikatakan sebagai seseorang yang layak untuk menerima suaka berdasarkan Pasal 1 Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Diplomatik.

Ketentuan di atas yang berasal dari tiga konvensi yang berbeda merupakan tiga perjanjian internasional regional, yaitu negara-negara Amerika Latin. Dari ketentuan tersebut dapat dilihat persamaan persepsi dan kategori yang ditujukan kepada seseorang yang berhak untuk mendapatkan suaka, yaitu telah melakukan kejahatan politik yang telah dijabarkan di dalam Pasal 2 Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Diplomatik. Sehingga hal ini memperkuat bahwa tidak sembarang orang dapat diberikan suaka oleh suatu negara.

Dalam perkembangannya apabila dilihat di dalam ketentuan yang ada di dalam Resolusi Majelis Umum PBB tanggal 14 Desember 1967 nomor 2312, persyaratan seseorang yang berhak menerima suaka tidak bergeser, hal ini

terlihat dalam pembukaan Resolusi tersebut yang menyatakan bahwa dengan memperhatikan ketentuan Pasal 14 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia, maka dikeluarkan reseolusi ini. Namun persyaratan yang terdapat di dalam ketentuan Resolusi MU PBB tanggal 14 Desember 1967 nomor 2312 ini lebih memperluas cakupan seseorang yang berhak dan layak mendapatkan suaka.

*“Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.”<sup>2</sup>*

Terjemahan penulis adalah sebagai berikut :

Semua negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap seseorang yang berdasarkan Pasal 14 Deklarasi Universal 1948 tentang Hak Asasi Manusia, termasuk di dalamnya tindakan berjuang melawan kolonialisme. Secara garis besarnya praktik pemberian suaka tidak hanya berlaku untuk seseorang yang terjerat masalah politik saja, melainkan seseorang yang merasa hidupnya terancam dapat pula meminta suaka kepada negara lain terlepas dari diterima atau tidaknya oleh negara yang bersangkutan. Hal ini dapat dilihat di dalam kasus permintaan suaka mantan duta besar Arab Saudi kepada Pemerintah Amerika Serikat, pemberian suaka teritorial oleh Pemerintah Australia kepada 42 WNI asal Papua, masuknya beberapa pemuda asal Timor-timur ke dalam beberapa gedung kedutaan besar asing di Jakarta. Apabila melihat dari contoh-contoh kasus di atas, yang akan dibahas di bab selanjutnya maka dapat disimpulkan bahwa perasaan tidak aman akan kehidupan, kebebasan, dan keselamatannya dapat pula dijadikan alasan untuk meminta suaka kepada negara lain.

Pemberian suaka kerap menimbulkan konflik kepentingan antara negara pemberi suaka dengan negara asal penerima suaka bahkan dianggap sebagai tindakan yang kurang bersahabat dari negara asal penerima suaka karena dianggap tidak mendukung negara tersebut ataupun telah melakukan campur tangan di dalam urusan dalam negerinya seperti pernyataan Pemerintah Indonesia di dalam kasus pemberian suaka terhadap 42 WNI asal Timor-

---

<sup>2</sup>Pasal 1 Resolusi Majelis Umum PBB 14 Desember 1967 nomor 2312 tentang suaka teritorial

Timur.<sup>3</sup> Selain dianggap sebagai tindakan yang kurang bersahabat, terkadang perselisihan antara negara di dalam praktik pemberian suaka pun terjadi karena perbedaan persepsi mengenai status penerima suaka seperti yang terjadi di dalam kasus Haya De La Torre di mana Pemerintah Kolombia menganggap bahwa Haya De La Torre telah melakukan kejahatan politik sehingga bisa diberikan suaka dan meninggalkan Peru, namun Pemerintah Peru menganggap sebaliknya, bahwa tindakan kejahatan yang dilakukan oleh Haya De La Torre adalah tindak kejahatan biasa dan tidak layak untuk mendapatkan suaka.

Peraturan terkait dengan suaka di dalam instrumen hukum internasional telah menjelaskan pelaksanaan pemberian suaka ini sebagai hak dari setiap individu untuk mencari dan menikmati suaka dari negara lain sebagai dampak dari perasaan takut dan tidak amannya kehidupan mereka di negara asal serta dinyatakan pula kategori seseorang yang layak atau tidak layak di dalam menerima suaka.

Pemberian suaka juga dapat dilakukan di dalam gedung perwakilan diplomatik sebagai wilayah perluasan dari negara pengirim yang mempunyai kekebalan dan tidak dapat diganggu gugat oleh negara penerima, sehingga pencari suaka merasa bahwa gedung perwakilan diplomatik merupakan tempat yang aman untuk meminta suaka. Pendapat amannya gedung perwakilan diplomatik sebagai tempat perlindungan terlihat dari kasus di mana banyak warga negara Indonesia yang memasuki wilayah gedung perwakilan asing di Jakarta untuk meminta perlindungan.<sup>4</sup>

Status kekebalan diplomatik yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik dan perannya di dalam pemberian suaka sering menjadi pertanyaan terkait dengan mutlak atau tidaknya kekebalan dan keistimewaan gedung perwakilan diplomatik di dalam melindungi pencari suaka dari negara penerima. Ada dua pendapat terkait dengan hal ini, pertama dinyatakan oleh G Starke dalam bukunya yang berjudul *an Introduction to International Law* bahwa perwakilan diplomatik merupakan perpanjangan wilayah dari negara pengirim

---

<sup>3</sup>Pernyataan Anggota DPR Effendy Mara Sakti (Fraksi PDIP) dan Yudi Chrisnandy (Fraksi Golkar) yang dikutip oleh media elektronik Antara News <http://www.antarane.ws.com/print/1143109984/dpr-kecam-australia-soal-pemberian-suaka-warga-papua>.

<sup>4</sup>Kasus Masuknya sejumlah WNI asal Timor-Timur ke beberapa Kedutaan Besar asing (Finlandia dan Swedia) yang dikutip dari <sup>4</sup>Prof Dr Widodo, SH MH, 2009. *Hukum Diplomatik dan Konsuler Pada Era Globalisasi*, Laks Bang Justitia, Surabaya, Hal 311

sehingga suaka dapat diberikan di wilayah teritorial maupun eksteritorial. Oleh karena itu maka pemberian suaka dapat dikatakan bersifat mutlak. Pendapat kedua berawal dari teori *functional necessity* yang merupakan teori kekebalan diplomatik, di mana dikatakan bahwa kekebalan dan keistimewaan diplomatik diberikan agar perwakilan diplomatik menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal. Melihat dari tujuan diberikannya kekebalan diplomatik dari teori tersebut, maka apabila gedung perwakilan diplomatik tersebut digunakan untuk hal-hal yang tidak sesuai dengan tugas dan fungsinya, maka hal tersebut dapat dikatakan sebagai penyalahgunaan kekebalan diplomatik sehingga negara penerima bisa menerobos kekebalan yang dimilikinya. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kekebalan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik tidaklah bersifat mutlak.

Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak asasi yang harus dilindungi oleh setiap negara, hal ini tercantum di dalam ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948. Pasal 2 Deklarasi tersebut menyatakan :

*“Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.”*

Penulis menerjemahkan ketentuan Pasal 2 Deklarasi Universal 1948 tentang Hak Asasi Manusia sebagai berikut :

Setiap orang yang hak-hak dan kebebasannya diatur di dalam Deklarasi ini tanpa terkecuali diberbagai hal seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, kepercayaan, pendapat politik atau pendapat lainnya, kebangsaan atau kelompok sosial, kekayaan, kelahiran dan status lainnya. Selanjutnya tidak ada perbedaan berdasarkan dasar politik, yurisdiksional atau status internasional suatu negara atau wilayah di mana seseorang itu.

Ketentuan pasal tersebut menyatakan secara jelas bahwa tidak ada diskriminasi di dalam menentukan hak dan kebebasan dari seseorang, sehingga berdampak kepada pemberian suaka oleh suatu negara dimana suatu negara tidak boleh melakukan perbedaan di dalam pemberian suaka dengan memandang hal-hal yang telah dinyatakan di dalam ketentuan pasal tersebut.

Ketentuan Pasal 3 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan :

*“Everyone has the right to life, liberty and security of person.”*

Berdasarkan terjemahan bebas penulis adalah bahwa setiap orang mempunyai hak untuk hidup, bebas dan aman. Sehingga berdampak kepada kewajiban negara untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia dengan menggunakan kekuatan yurisdiksinya.

Kedua ketentuan pasal tersebut jelas terlihat bahwa setiap manusia mempunyai hak asasi yang di atur di dalam sebuah instrumen internasional. hal ini menimbulkan kewajiban negara untuk melindunginya. Masalah Hak Asasi Manusia yang menjadi perhatian negara terlihat dari beberapa instrumen internasional yang telah dibuat, di antaranya adalah Konvensi 1951 Tentang Status Pengungsi, Konvensi 1954 dan 1961 Tentang Status Tanpa Kewarganegaraan, Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1966, Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik, serta Kovenan Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Kebudayaan.

Perkembangan perlindungan terhadap hak asasi manusia ini semakin berkembang, tidak hanya perlindungan suatu negara terhadap warga negaranya saja melainkan juga terhadap warga negara asing. Individu atau perorangan tidak mempunyai hak untuk mendapatkan suaka, namun berdasarkan Pasal 14 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia 1948, ia dapat mencari suaka jika ada penuntutan dan jika disetujuinya dapat menikmatinya.<sup>5</sup>

*“Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.”*

Ketentuan tersebut merupakan tindak lanjut dari dua pernyataan sebelumnya yang ada di pasal 2 dan 3 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia 1948 di mana dinyatakan beberapa hak asasi yang dimiliki oleh setiap manusia oleh karena itu untuk memperjuangkan hak asasinya setiap orang mempunyai hak untuk menikmati dan mencari suaka di negara lain. Namun permintaan suaka ini bukanlah merupakan suatu kewajiban bagi suatu negara untuk

---

<sup>5</sup> Sumaryo Suryokusumo, op cit, hal 151

menyetujuinya. *Charles De Viccher* dalam bukunya yang berjudul *Theory and Reality in Public International law*<sup>6</sup>

“Suaka adalah suatu kemerdekaan dari suatu negara untuk memberikannya kepada seseorang yang memintanya”

Pernyataan tersebut secara jelas menyatakan bahwa negara memiliki kemerdekaan atau dapat disimpulkan sebagai kebebasan untuk memberikan suaka kepada seseorang yang memintanya, oleh karena itu merupakan suatu kebebasan maka negara pun dapat menolak permintaan suaka dari seseorang yang memintanya.

Berdasarkan Pasal 14 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia 1948, yang menyatakan bahwa seseorang mempunyai hak untuk mencari dan menikmati suaka dari negara lain maka dibuatlah suatu konvensi yang berkaitan dengan status pengungsi tahun 1951.<sup>7</sup> Konvensi pada awalnya hanyalah sebagai instrumen hukum pasca perang dunia kedua yang membatasi berlakunya terhadap seseorang yang melarikan diri dari negaranya sebelum tanggal 1 Januari 1951 dan berada di wilayah Benua Eropa saja.<sup>8</sup> Konvensi Pengungsi 1951 mengkonsolidasikan instrumen internasional sebelumnya yang berkaitan dengan pengungsi dan memberikan kodifikasi peraturan yang menyeluruh dan lengkap mengenai hak yang dimiliki oleh pengungsi di tingkat internasional. Konvensi ini pun didukung oleh beberapa prinsip fundamental dari hak asasi manusia, seperti *non-discrimination*, *non-penalization*, dan *non-refoulement*.<sup>9</sup>

Prinsip *non-discrimination* di sini adalah bahwa tidak adanya perlakuan diskriminasi atas dasar ras, kepercayaan, nasionalitas, jenis kelamin, umur, kondisi fisik, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan diskriminasi. Prinsip *non-penalization* adalah bahwa pengungsi tidak boleh dihukum atas dasar masuknya mereka atau tinggal secara illegal, di mana proses pencarian suaka dapat dikatakan sebagai pelanggaran hukum keimigrasian suatu negara. Prinsip yang paling penting adalah prinsip *non-refoulement*, di mana seorang pengungsi tidak boleh dikembalikan atau diusir keluar menuju wilayah atau teritorial di

---

<sup>6</sup>Dikutip Oleh Sulaiman Hamid dalam Bukunya yang berjudul Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional. Hal 42

<sup>7</sup> Paragraf 1 Pembukaan Konvensi Pengungsi 1951

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup>Paragraf 3 Pembukaan Konvensi Pengungsi 1951

mana yang bersangkutan mengalami ketakutan untuk tinggal. Konvensi Pengungsi 1951 ini memuat mengenai standar perlakuan minimum terhadap para pengungsi. Ketiga prinsip tersebut dirasakan penting dalam praktik pemberian suaka, di mana pada dasarnya permintaan suaka seseorang berasal dari rasa untuk mempertahankan hak dasarnya sebagai manusia agar dihormati dan dilindungi, dan apabila suatu negara melihat hal tersebut sebagai alasan seseorang untuk meminta suaka maka tidaklah berdasar suatu negara melakukan diskriminasi terhadap peminta suaka, oleh karena itu prinsip *non-discrimination* merupakan langkah awal yang diperlukan bagi semua negara dalam melihat permasalahan peminta suaka. Masuknya seseorang atau kelompok ke dalam wilayah suatu negara ataupun wilayah eksteritorial suatu negara dalam hal ini adalah gedung perwakilan diplomatiknya dengan maksud meminta perlindungan dari negara yang bersangkutan atas perasaan ketidakamanannya di negara asal terkadang bersifat ilegal dan tidak diketahui oleh pihak imigrasi negara setempat, namun hal ini berdasarkan prinsip *non-penalization* menimbulkan kewajiban negara untuk tidak menganggap masuknya seseorang ataupun kelompok tersebut sebagai tindakan pelanggaran hukum keimigrasiannya. Penerapan prinsip ini dapat dilihat dari tindakan Australia untuk tidak menganggap masuknya 42 WNI asal Papua dengan maksud meminta perlindungan sebagai tindakan pelanggaran hukum imigrasinya dan memberikan visa tinggal sementara sebagai bentuk perlindungan. Prinsip ketiga adalah *non refoulement*, di mana menimbulkan kewajiban dari suatu negara untuk tidak mengembalikan seseorang ataupun peminta suaka ke negara asalnya apabila dapat diperkirakan keamanan dan keselamatan si peminta suaka akan terancam dengan pengembalian tersebut.

Pengaturan mengenai suaka pun terdapat di dalam perjanjian regional di antara negara-negara Amerika Latin, perjanjian itu dikenal dengan nama Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik. Pasal 1 Konvensi Caracas menyatakan:

*“Asylum granted in legations, war vessels, and military camps or aircraft, to persons being sought for political reasons or for political offenses shall be respected by the territorial State in accordance with the provisions of this Convention.”*

Pasal tersebut menyatakan bahwa pemberian suaka dapat dilakukan di dalam perwakilan diplomatik, kapal perang, dan kamp militer atau pesawat militer

terhadap orang atau individu yang mempunyai masalah politik di negaranya. Pemberian suaka ini merupakan hak dari setiap negara, namun bukan secara serta merta menjadi kewajiban negara untuk selalu menyetujui permintaan suaka dari seseorang atau individu, negara berhak untuk menolak permintaan suaka dari pihak luar. Hal ini dinyatakan di dalam Pasal 2 Konvensi Caracas Tentang Suaka Diplomatik 1954.

*“Every State has the right to grant asylum; but it is not obligated to do so or to state its reasons for refusing it.”*

Pemberian suaka berdasarkan Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik tidak bisa diberikan secara serta merta, melainkan suatu negara harus mempertimbangkan apakah seseorang atau individu yang bersangkutan layak atau tidak layak untuk mendapatkan dan menikmati suaka. Apabila seseorang atau individu yang bersangkutan sedang mempunyai masalah dengan hukum nasionalnya dan atau sedang menjalani hukuman menurut putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap atas tindakan pelanggaran umum maka berdasarkan Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik, maka suatu negara tidak mempunyai hak untuk memberikan suaka kepadanya.<sup>10</sup> Kewajiban dari negara pemberi suaka adalah memberikan jaminan kepada si penerima suaka akan jaminan keamanannya selama yang bersangkutan berada di bawah lindungannya.<sup>11</sup>

Berdasarkan Pasal 14 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia 1948, yang menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mencari suaka dan menikmati pemberian suaka tersebut maka dibuatlah suatu Deklarasi Suaka Teritorial berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB tanggal 14 Desember 1967 Nomor 2312 (XXII). Deklarasi mengenai Suaka Teritorial ini menyatakan bahwa Pemberian suaka dilakukan oleh negara sebagai pelaksanaan dari kedaulatannya terhadap seseorang yang masuk ke dalam kategori Pasal 14 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia termasuk orang yang sedang berjuang melawan kolonialisme dan setiap negara harus menghormatinya.

---

<sup>10</sup> Pasal 3 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik

<sup>11</sup> Pasal 5 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik

“Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.”<sup>12</sup>

Terkait dengan pelaksanaan pemberian suaka, Komite negara-negara Eropa mengeluarkan rekomendasi negara-negara Eropa melakukan sebuah harmonisasi di dalam prosedur nasional di dalam pemberian suaka, di mana setiap negara harus beberapa prinsip di dalam hukum nasional dan administratifnya, yaitu :<sup>13</sup>

- a. Setiap permintaan suaka harus dipandang sebagai sesuatu yang objektif
- b. Keputusan terkait dengan pemberian suaka hanya dapat dikeluarkan oleh kewenangan pusat
- c. Pencari suaka berhak untuk mendapatkan petunjuk terkait prosedur yang harus dilakukannya dan harus diberitahukan mengenai haknya, seperti hak untuk didengar, hak untuk mendapatkan bantuan hukum di dalam tingkat tertentu dan hak kebebasan berkomunikasi dengan UNHCR
- d. Keputusan terkait dengan suaka harus diberitahukan kepada peminta suaka, dan peminta suaka pun berhak untuk mengetahui alasan atas penolakan pemberian suaka terhadapnya serta mempunyai hak untuk mengajukan banding
- e. Ketika seseorang telah diberikan status sebagai pengungsi, maka ia diberikan sebuah dokumen yang menyatakan statusnya sebagai pengungsi
- f. Setiap negara harus berkoordinasi dengan UNHCR terkait dengan pemberian suaka.

### 2.1.2 Prinsip *Non-Refoulement*

Prinsip *non-refoulement* merupakan prinsip yang fundamental di dalam pemberian suaka, di mana prinsip ini mengatakan bahwa Pengungsi atau pencari suaka tidak boleh dikembalikan ke negara asalnya atau negara lainnya di mana yang bersangkutan merasa takut akan suatu penghukuman dan penyiksaan.<sup>14</sup>

Prinsip ini merupakan prinsip yang dijadikan sebagai sistem perlindungan bagi pengungsi dan pencari suaka sehingga dapat disimpulkan bahwa prinsip ini merupakan prinsip perlindungan terhadap hak asasi manusia

---

<sup>12</sup> Pasal 1 (1) Deklarasi tentang Suaka Teritorial 1967

<sup>13</sup> Council of Europe Information Bulletin on Legal Activities, No. 11. 1982. *Council Of Europe: Recommendation On The Harmonisation On National Procedures Relating To Asylum*. Hal 889

<sup>14</sup>G. Goodwin-Gill and J. McAdam, *The Refugee in International Law* (Oxford:Oxford University Press, 2007), hal 117

khususnya dari tindakan yang dapat dikategorikan sebagai penyiksaan dan tindakan lainnya yang dapat dikatakan sebagai tindakan yang merendahkan harkat dan martabat hak asasi manusia

Prinsip *non-refoulement* ini dinyatakan di dalam Pasal 33 (1) Konvensi 1951 Tentang Status Pengungsi.

*“No Contracting State shall expel or return (‘refouler’) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.”*

Terjemahan penulis :

Tidak ada satupun negara anggota yang diperbolehkan mengembalikan pengungsi ke suatu negara asalnya ataupun negara lain di mana kehidupan dan kebebasannya dapat terancam dikarenakan ras, kepercayaan, kebangsaan, dan kelompok sosial atau pendapat politiknya.

Ketentuan Pasal 33 (1) Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi ini jelas menganut prinsip *non-refoulement* yang merupakan kewajiban setiap negara anggota di dalam perlakuannya terhadap pengungsi di dalam wilayahnya.

Prinsip yang menyatakan larangan bagi suatu negara untuk mengembalikan pencari suaka atau pengungsi ini ke suatu wilayah atau negara di mana yang bersangkutan takut dan merasa terancam akan kehidupan, keamanan, dan keadilan sosialnya ini pun dinyatakan di dalam beberapa instrumen hukum internasional, di antaranya :

#### 1. Pasal II (3) Konvensi Organization of African Unity (OAU) 1969

*“No person shall be subjected ( by a member state) to measures such as rejection at frontier, return or expulsion which would compel him to return or remain in territory where his life, physical integrity or liberty would be threatened (for the reason set out in Article I, paragraphs 1 and 2)”*

Konvensi ini mengatur masalah-masalah pengungsi yang terjadi di wilayah Afrika dan merupakan satu-satunya perjanjian internasional regional yang mempunyai kekuatan mengikat. Definisi pengungsi yang terdapat di dalam konvensi ini adalah seseorang yang terpaksa meninggalkan negaranya karena *“external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality”*. Pengertian tersebut menyatakan bahwa pengungsi yang meninggalkan negaranya karena hal-hal tersebut, maka mereka mempunyai hak untuk mengklaim statusnya sebagai pengungsi di wilayah negara-negara

anggota OAU tanpa memperhatikan apakah ketakutan mereka tersebut mendasar atau tidak.

2. Pasal 3 (3) Asian-African Refugee Principles 1966, menyatakan :

*“No one seeking asylum in accordance with these Principles should, except for overriding reasons of national security or safeguarding the populations, be subjected to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion which would result in compelling him to return to or remain in a territory if there is a well-founded fear of persecution endangering his life, physical integrity or liberty in that territory.”*

Komite Konsultatif Hukum Asia-Afrika menerima sebuah deklarasi yang dinamakan Deklarasi Bangkok, di mana di dalam deklarasi tersebut juga mengakui adanya prinsip *non-refoulement* sebagai prinsip yang digunakan untuk melindungi orang-orang yang mencari suaka.

3. Pasal 3 Deklarasi Tentang Suaka Teritorial yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB sebagai Resolusi Nomor 2132 (XXII) tanggal 14 Desember 1967, menyatakan :

*“No person referred to in article 1, paragraph 1 [seeking asylum from persecution], shall be subjected to measures such as rejection at the frontier or, if he has already entered the territory in which he seeks asylum, expulsion or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution.”*

Deklarasi yang dibuat oleh Majelis Umum PBB ini terkait dengan masalah suaka sebagai tindak lanjut perhatian internasional terhadap orang-orang yang berhak menerima suaka pun mengakui adanya prinsip *non-refoulement* di dalam memperlakukan seseorang atau kelompok yang telah memasuki wilayah suatu negara untuk tidak dikembalikan ke negara asal di mana seseorang atau kelompok tersebut menjadi subjek penuntutan.

4. Pasal 22 (8) Konvensi Negara-negara Amerika Tentang Hak Asasi Manusia 1969, yang menyatakan :

*“In no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status, or political opinions.”*

Negara-negara Amerika dengan semangat untuk menegaskan bahwa hak asasi manusia merupakan hal yang penting untuk dilindungi dan dihormati yang mengacu kepada prinsip-prinsip yang terdapat di dalam Piagam Organisasi

Negara-negara Amerika, Deklarasi Negara-negara Amerika tentang Hak Asasi Manusia dan Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia termaktub di dalam pembukaan konvensi ini sehingga prinsip non-refoulement ini pun dinyatakan secara jelas di dalam ketentuan di atas dengan maksud untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia sesuai dengan tujuan dan tekad yang dinyatakan di dalam pembukaannya.

5. Pasal 3 Konvensi Tentang Penyiksaan 1984, yang menyatakan :

*“No State Party shall expel, return (‘refouler’) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.”*

Konvensi yang terdiri dari 33 Pasal ini merupakan salah satu bentuk perhatian negara-negara di dalam perlindungan hak asasi manusia. Berdasar kepada ketentuan yang ada di dalam Pasal 5 Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia dan Pasal 7 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik di mana keduanya menyatakan bahwa tidak ada seorangpun yang dapat dijadikan subyek penyiksaan dan atau perlakuan yang tidak manusia yang dapat merendahkan hak asasi manusia maka Konvensi ini pun di dalam ketentuannya menyatakan secara jelas prinsip *non-refoulement* yang melarang negara anggota untuk memulangkan, mengembalikan ataupun mengekstradisi seseorang ke negara lain ataupun negara asal apabila pengembalian tersebut dapat menyebabkan yang bersangkutan menjadi subyek penyiksaan.

6. Bagian III (5) Deklarasi Cartagena 1984

*“To reiterate the importance and meaning of the principle of non-refoulement (including the prohibition of rejection at the frontier) as a corner-stone of the international protection of refugees. This principle is imperative in regard to refugees and in the present state of international law should be acknowledged and observed as a rule of jus cogens.”*

Deklarasi Cartagena ini mengakui prinsip non-refoulement sebagai prinsip yang fundamental di dalam perlindungan internasional dan mengakuinya sebagai *Jus Cogens* dalam hukum internasional.

## 7. Pasal 33 (1) Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi

*“No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion”.*

Konvensi tentang status pengungsi yang didasari oleh Pasal 14 Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia ini merupakan merupakan dasar perlindungan pengungsi di dalam hukum internasional. Pada awalnya Konvensi ini dibuat dalam rangka selesainya perang dunia kedua yang cakupannya terbatas hanya kepada orang-orang yang mengungsi sebelum tanggal 1 Januari 1951 di dalam wilayah Eropa. Namun amandemen yang dilakukan pada Protokol 1967 menghapus limitasi tersebut dan mulai berlaku secara universal. Kewajiban negara anggota untuk tidak mengembalikan pengungsi ke wilayah ataupun negara yang dapat menyebabkan pelanggaran terhadap hak asasinya sebagaimana dinyatakan di dalam salah satu pasal konvensi ini merupakan bentuk pengakuan prinsip *non-refoulement* dalam konvensi ini.

Melihat begitu banyaknya prinsip *non-refoulement* ini diatur baik di dalam perjanjian multilateral maupun regional , maka dapat dikatakan bahwa prinsip *non-refoulement* ini merupakan prinsip yang dijadikan *Jus Cogens* dalam hukum internasional. Harold Hongju Koh, salah satu sarjana ahli hukum internasional memperkuat prinsip *non-refoulement* sebagai *jus cogens*

*“numerous international publicist now conclude that principle of non-refoulement has achieved the status of jus cogens”<sup>15</sup>*

penegasan prinsip *non-refoulement* sebagai *jus cogens* ini juga harus mempertimbangkan praktik negara-negara di dalam pemberlakuannya. Negara-negara harus mempraktikkan prinsip tersebut yang ditunjukkan di dalam keyakinan mereka (*opinio juris*) di mana mereka terikat oleh kewajiban hukum untuk tidak melakukan tindakan *refoulement* dan kewajiban tersebut mengikat mereka sebagai *jus cogens*.<sup>16</sup> Pasal 53 dan 64 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional menyatakan pendapat terkait dengan *jus cogens*.

*“A treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory*

---

<sup>15</sup> Harold Hongju Koh, *“The Haitian Centers Council Case : Reflection on non-refoulement and Haitian Centers Council”*, Harvard International Law Journal Number 35, 1994, yang dikutip oleh Jean Allain, *“The Jus Cogens Nature of Non-refoulement”*, International Journal of Refugee Law, Vol 13 No 4, Oxford University Press, Oxford, Hal 540

<sup>16</sup> Jean Allain, Ibid. Hal 538

*norm of general international law. For the purposes of the present Convention, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.*"<sup>17</sup>

Pengertian *Jus cogens* dalam ketentuan Pasal 53 Konvensi Wina 1969 Tentang Perjanjian Internasional adalah sebuah norma atau aturan yang diterima dan diakui oleh negara-negara dalam komunitas internasional sebagai keseluruhan norma dan hanya bisa dimodifikasi oleh aturan atau norma yang memiliki karakter yang sama sehingga sebuah perjanjian yang bertentangan dengan *jus cogens* dapat dibatalkan atau tidak berlaku. Terkait dengan isi ketentuan pasal tersebut yang menyatakan bahwa suatu perjanjian dianggap tidak berlaku atau dibatalkan apabila bertentangan dengan *jus cogens*, maka James Crawford, *Special Rapporteur International Law Commission (ILC)* menyatakan

*"the problem stemmed partly from the way in which the system established by the Vienna Convention on the Law of Treaties operated in cases of jus cogens. The invocation of jus cogens invalidated the treaty as a whole. Such cases were very rare. Usually breach of jus cogens occurred through the continued performances of perfectly normal treaty in the event, of for example, a proposed planned aggression or the supply of aid to the regime that became genocidal. Such Breaches were thus to be considered as "occasional" or "incidental": they did not arise from the terms of the treaty as such but from the circumstances which had arisen."*<sup>18</sup>

Oleh karena itu dapat disadari bahwa *jus cogens* hidup di dalam praktik-praktik negara dan sebagai parameter di dalam suatu keadaan yang diterima dan diakui oleh negara-negara sebagai norma atau aturan yang harus ditaati di dalam hukum internasional. Penegasan kekuatan *jus cogens* sebagai aturan tertinggi pun dinyatakan kembali di dalam Pasal 64 Konvensi Wina 1969 Tentang Perjanjian Internasional.

*"If a new peremptory norm of general international law emerges, any existing treaty which is in conflict with that norm becomes void and terminates."*

Kehadiran *jus cogens* baru di dalam tatanan hubungan internasional antara negara-negara dapat menyingkirkan atau mengesampingkan sebuah perjanjian yang dianggap bertentangan dengan ketentuan *jus cogens*. Berdasarkan dua ketentuan yang ada di dalam Konvensi Wina 1961 tentang Perjanjian Internasional tersebut maka sebuah *jus cogens* merupakan aturan tertinggi di dalam hukum internasional

---

<sup>17</sup> Pasal 53 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional

<sup>18</sup> International Law Commission Report, 1999, UN doc. A/54/10. Para 306 yang dikutip oleh Jean Allain, Ibid. Hal 537

yang telah disepakati dan diterima oleh negara-negara di dalam pergaulan internasionalnya sebagai sebuah norma yang mengatur dan mengikat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa syarat yang harus dipenuhi sebuah norma atau aturan menjadi *jus cogens* adalah sebagai berikut.

- a. Diterima dan diakui oleh masyarakat internasional,
- b. Merupakan norma yang tidak dapat disimpangi ataupun diabaikan di dalam pergaulan internasional.

Penempatan prinsip *non-refoulement* sebagai *jus cogens* dapat identifikasi dengan beberapa, yaitu :

- a. Prinsip non-refoulement ini telah banyak dinyatakan di dalam beberapa instrumen hukum internasional termasuk perjanjian multilateral dan bilateral, seperti Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi, KONvensi OAU 1969, Deklarasi Majelis Umum PBB 1967 tentang Suaka Teritorial, dan sebagainya.
- b. Telah menjadi kebiasaan internasional dan telah dipraktikkan oleh negara-negara,<sup>19</sup>
- c. Dibeberapa instrumen internasional, prinsip non-refoulement ini diakui sebagai jus cogens, seperti di dalam Konvensi OAU 1969, Deklarasi 1967 tentang Suaka Teritorial, dan Deklarasi Cartagena 1984.
- d. Penegasan dan pelaksanaan prinsip ini dilakukan oleh organisasi internasional, UNHCR.

“reaffirmed the importance of the basic principle of international protection and the particular in the principle of non-refoulement which has progressively acquiring the character of a peremptory rule of international law”<sup>20</sup>

“expressed deep concern that refugees protection is seriously jeopardized in some states by expulsion and refoulement of refugees or by measures which do not recognize the special situation of refugees and called on all states to refrain from taking such measures and in particular from returning or expelling refugees contrary to fundamental prohibition againts this practices.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>Jean Allain, Ibid, Hal 538-541

<sup>20</sup>UNHCR Executive Committee Conclusion, General Conclusion on Protection No 25 Tanggal 28 Oktober 1982.

<sup>21</sup>UNHCR Executive Committee Conclusion, General Conclusion on Protection No 55 Tanggal 13 Oktober 1989

Penegasan prinsip non-refoulement ini juga dinyatakan oleh UNHCR Executive Committee yang menyatakan bahwa prinsip *non-refoulement* merupakan *jus cogens*.<sup>22</sup>

Bukti lain bahwa prinsip non-refoulement ini merupakan *jus cogens* adalah praktik negara-negara Amerika Latin yang kemudian dituangkan di dalam Deklarasi Cartagena 1984 tentang Pengungsi, yang menyatakan :

*“...the importance and meaning of principle of non-refoulement (including the prohibition of rejection at the frontier) as a corner-stone of international protection of refugees. This principle is imperative in regard to refugees and in the present state in international law should be acknowledged and observed as a rule of jus cogens.”*<sup>23</sup>

Deklarasi Cartagena 1984 tentang Pengungsi tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan prinsip non-refoulement ini merupakan keharusan yang harus dilakukan oleh negara-negara di dalam penanganan pengungsi dan harus diakui sebagai *jus cogens*

Prinsip non-refoulement ini harus dibedakan antara pengusiran (*expulsion*) atau deportasi atau pemindahan secara paksa.<sup>24</sup> Pengusiran atau deportasi dilakukan ketika seorang warga negara asing dinyatakan bersalah karena melakukan tindakan yang bertentangan dengan kepentingan negara setempat, dan atau merupakan tersangka tindak pidana di suatu negara dan melarikan diri dengan maksud untuk menghindari peradilan.

Prinsip ini berlaku sebagai kebiasaan yang telah diakui di dalam hukum internasional dan telah dipraktikkan oleh negara-negara bahkan sebelum prinsip ini dirumuskan di dalam instrumen internasional.<sup>25</sup>

Pelaksanaan prinsip *non-refoulement* juga dianut di dalam perjanjian ekstradisi, dengan perjanjian ekstradisi ini memungkinkan suatu negara untuk meminta kepada negara lain pengembalian seseorang yang sedang menjalani tuntutan tindak pidana, di mana pelaksanaan ekstradisi ini didasari oleh perjanjian bilateral di antara negara yang bersangkutan dan bukan merupakan kewajiban

---

<sup>22</sup> Jean Allain, *Ibid*, Hal 539

<sup>23</sup> Jean Allain, *Ibid*.

<sup>24</sup> Riyanto Sigit, *Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional*. Artikel.

<sup>25</sup> G. Goodwin-Gill and J. McAdam. *Ibid*. Hal 166-167

internasional yang harus dilakukan oleh negara berdasarkan kebiasaan internasional.<sup>26</sup>

Perjanjian bilateral terkait dengan ekstradisi hampir selalu mencakup dua prinsip, yaitu :<sup>27</sup>

- a. *Double Criminality Principle* , prinsip yang menyatakan bahwa pelaksanaan ekstradisi hanya dapat dilakukan apabila seseorang yang diminta melakukan suatu tindakan di mana tindakan tersebut dianggap sebagai tindakan yang dapat dijatuhi hukuman di kedua negara,,

Dalam putusannya, Mahkamah Agung Canada menyatakan :

*"Whether "extradition crime" must be determined not only according to Canadian law but also according to law of requesting state -- Whether extradition judge must determine that the crime is listed according to the law of the requesting state"*<sup>28</sup>

Petikan putusan Mahkamah Agung Kanada tersebut mempersyaratkan bahwa ekstradisi dapat dilakukan apabila tindak kejahatan yang dilakukan merupakan tindakan yang dapat dijatuhi hukuman keua belah pihak, negara peminta ekstradisi dan negara yang diminta melakukan ekstradisi.

- b. *Speciality Principle*, prinsip ini menyatakan bahwa jika seseorang diekstradisi maka ia hanya dituntut atas dakwaan terhadap tindak pidana yang menjadi alasan pada saat ia diekstradisi. Dalam kasus Stephen Tse, seorang sindikat kriminal di Boston, Amerika Serikat yang mempunyai link untuk mengendalikan tindakan kriminal di Hong Kong di mana ia Amerika Serikat melakukan penuntutan sesuai dengan apa yang dinyatakan di dalam proposal permintaan ekstradisi

*"because the doctrine of specialty is concerned with comity rather than the rights of the defendant, the protection [of specialty] exists only to the extent that the surrendering country wishes."*<sup>29</sup>

Prinsip speciality ini hanya memperbolehkan penuntutan yang dilakukan

---

<sup>26</sup> Malcolm N Shaw, "International Law" 6<sup>th</sup> Edition, Cambridge University Press, New York, 2008, Hal 686

<sup>27</sup> Anthony Aust, Hal 313

<sup>28</sup> Putusan Mahkamah Agung Kanada dalam kasus McVey v. United States of America tahun 1992, yang diunduh dari situs <http://scc.lexum.org/en/1992/1992scr3-475/1992scr3-475.html> pada tanggal 1 Februari 2012

<sup>29</sup>United States v. Tse, No. 97-1103 (1st Cir. February 3, 1998), yang diunduh dari situs <http://www.internationallawupdate.com/09/first-circuit-rules-that-post-extradition-consent-by-hong-kong-to-fugitives-trial-on-added-charges-enabled-u-s-to-convict-on-said-charges-without-violating-principle-of-specialty/> pada tanggal 1 Februari 2012

sesuai dengan pernyataan yang tertuang di dalam nota permintaan ekstradisi, namun apabila seseorang dituntut tidak sesuai dengan apa yang tertuang di dalam nota permintaan ekstradisi, maka ia mempunyai kesempatan untuk dikembalikan ke negara yang memberikan ekstradisi.<sup>30</sup>

Permintaan ekstradisi ini biasanya dilakukan melalui saluran diplomatik, yang disertai dengan surat penangkapan dan latar belakang penangkapan dan biasanya dibebaskan beberapa negara, permintaan ekstradisi ini akan diteliti oleh pengadilan di mana yang bersangkutan bisa mengajukan keberatan, di mana yang bersangkutan dapat menyatakan bahwa jika ia dikembalikan ke negaranya maka ia akan mengalami penyiksaan dan perlakuan yang tidak manusiawi lainnya dan biasanya putusan terakhir untuk mengekstradisi seseorang atau tidak berada di tangan pemegang kekuasaan eksekutif yang dapat berupa persetujuan ataupun penolakan.<sup>31</sup> Permintaan ekstradisi oleh suatu ini tidak hanya berlaku bagi warga negaranya saja, tetapi juga berlaku terhadap warga negara lain, namun kebanyakan di setiap negara khususnya di negara-negara Eropa melarang untuk mengekstradisi warga negaranya sendiri tetapi hukum nasional mereka memungkinkannya untuk melakukan penuntutan terhadap warga negaranya yang melakukan tindak pidana serius yang dilakukan di luar wilayahnya.<sup>32</sup>

Pelaksanaan ekstradisi ini tidak mengakui pengembalian terhadap seseorang atau kelompok orang yang melakukan tindakan kejahatan politik. Pengecualian ini tidak dibutuhkan oleh hukum internasional dan harus jelas dinyatakan di dalam ketentuan hukum nasional, perjanjian kerja sama dalam bidang hukum maupun perjanjian ekstradisi antar negara yang bersangkutan bahwa permintaan ekstradisi dapat ditolak apabila tujuan dari permintaan ekstradisi tersebut adalah untuk menuntut yang bersangkutan atas dasar pandangan politiknya.<sup>33</sup>

Perjanjian ekstradisi ini dilaksanakan atas dasar timbal balik (resiprositas) atau didasari perjanjian bilateral antara kedua negara, namun apabila tidak ada perjanjian ekstradisi di antara kedua negara maka penyerahan yang dilakukan hanya didasarkan atas sukarela dengan tujuan agar pelaku pidana tidak luput dari

---

<sup>30</sup>MacCormack, Anna, Journal, "The United States, China, and Estradition : Ready for The Next Step?", New York Unicersity School of Law, 2010

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> Ibid

<sup>33</sup> Ibid. Hal 248

tuntutan.<sup>34</sup> Pelaksanaan ekstradisi tidak mencakup terhadap kejahatan politik, maka B Sen, mengklasifikasikan tindak kejahatan yang dapat diekstradisikan yaitu : pembunuhan berencana ataupun tak berencana, penyerangan, penjualan wanita (prostitusi), dan lain-lain.<sup>35</sup>

Kejahatan internasional yang menjadi yurisdiksi universal dari setiap negara mewajibkan negara-negara untuk mengkriminalisasikan, melakukan penuntutan ataupun mengekstradisi seseorang yang telah melakukan kejahatan yang dikategorikan sebagai kejahatan internasional tersebut. Adapun yang termasuk ke dalam tindak kejahatan internasional adalah sebagai berikut.

### 1. Bajak Laut

Pembajakan di laut adalah tindakan ilegal yang dilakukan di laut lepas, dan kapal perang setiap negara diberikan izin untuk melakukan penangkapan terhadap bajak laut dan jika terbukti maka awak kapal tersebut dapat dihukum berdasarkan hukum nasional bendera kapal perang yang menangkapnya. Hukum internasional telah lama mengkategorikan tindakan pembajakan di laut sebagai tindakan yang termasuk ke dalam tindak kejahatan internasional dan merupakan yurisdiksi dari setiap negara untuk melakukan penuntutan.

### 2. Perbudakan

Tindakan perbudakan ini dilarang oleh hukum internasional walaupun belum jelas apakah tindakan perbudakan ini termasuk ke dalam yurisdiksi universal atau tidak. Statuta ICC memasukkan tindakan perbudakan ke dalam tindakan yang bertentangan dengan kemanusiaan.

### 3. Genosida

Konvensi tahun 1948 tentang Pencegahan dan Penghukuman terhadap tindak pidana genosida mendefinisikan tindakan genosida sebagai tindakan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau menghabisi suatu ras, etnis, warga negara, ras, dan kelompok agama tertentu yang dilakukan dengan cara :<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Widodo, Op Cit, Hal 316

<sup>35</sup>B Sen, A Diplomat Handbook of International Law and Practice. Njhoff, The Hague, 1979, Hal 24

<sup>36</sup>Pasal 2 Konvensi 1948 tentang Pencegahan dan Penghukuman Terhadap Tindak Pidana Genosida.

- a. Membunuh anggota komunitas yang bersangkutan;
- b. Melakukan tindakan kekerasan baik secara fisik maupun mental anggota komunitas;
- c. Sengaja menimbulkan kerusakan fisik secara menyeluruh ataupun sebagian terhadap suatu kelompok;
- d. Memaksakan tindakan dengan maksud untuk mencegah kelahiran di dalam suatu kelompok;
- e. Secara paksa memindahkan anak-anak dari suatu kelompok ke kelompok lain.

Pada prinsipnya alasan hukum pelaksanaan ekstradisi adalah sebagai berikut.<sup>37</sup>

- a. Agar perbuatan tindak pidana serius tidak lolos dari hukuman. Seringkali suatu negara di mana suatu tindak pidana terjadi di dalam wilayahnya tidak dapat melakukan penuntutan terhadap pelaku dikarenakan tidak adanya yurisdiksi. Maka oleh karena itu penyerahan pelaku tindak pidana kepada suatu negara dapat dilakukannya penututan dan penghukuman atas tindakannya; dan
- b. Negara di mana tindak pidana terjadi di wilayahnya mempunyai bukti-bukti yang cukup.

Sebelum ekstradisi dilakukan, maka ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan, yaitu :<sup>38</sup>

- a. Seseorang yang diminta untuk diekstradisi adalah seseorang yang berdasarkan hukum internasional dapat diekstradisi,
- b. Tindak pidana yang dilakukan termasuk ke dalam kategori tindak pidana yang dapat diekstradisi. Tindak pidana yang dimaksud adalah tindak pidana yang biasanya terdapat di dalam sebuah perjanjian ekstradisi yang biasanya tindak pidana politik, pelanggaran militer, dan pelanggaran keagamaan tidak dapat diekstradisi.

Salah satu kasus terkait dengan pelaksanaan ekstradisi adalah kasus *Lockerbie* pada tahun 1992<sup>39</sup>, di mana ada lebih dari satu negara yang memiliki yurisdiksi atas pelaku tindak pidana. Kasus ini terjadi pada tanggal 21 Desember tahun 1988, di mana sebuah kargo yang dibawa oleh pesawat *Pan Am* dengan nomor penerbangan 103 meledak di atas Kota Lockerbie, Skotlandia serta menimbulkan

<sup>37</sup> Tim Hiller, Op Cit. Hal 138

<sup>38</sup> Ibid. Hal 139

<sup>39</sup> <http://www.ejil.org/pdfs/12/1/499.pdf>

korban jiwa sebanyak 259 penumpang dan awak pesawat termasuk di dalamnya korban jiwa terhadap 11 penduduk Lockerbie. Selama bulan Januari 1989 sampai dengan November 1991 tim gabungan AS dan Skotlandia melakukan investigasi yang pada akhirnya menemukan bukti yang merujuk kepada dua warga negara Libya sebagai tersangka, Abdel Baset Ali Mohmed al Megrahi dan Al Amin Khalifa Fimah. Penuntutan atas perbuatan kedua warga Libya itu dilakukan di AS dan Inggris. Pemerintah AS dan Inggris yang tidak mempunyai perjanjian ekstradisi dengan Libya, meminta Pemerintah Libya untuk mengekstradisi kedua tersangka melalui Kedutaan Besar Belgia di Tripoli. Pemerintah Libya menolak permintaan tersebut dengan argumen bahwa tindakan tersebut merupakan tindakan campur tangan asing terhadap urusan dalam negeri Libya.

Kasus lainnya adalah penolakan dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap permintaan ekstradisi Pemerintah Australia atas warga negara Mesir Abu Quaessey yang didakwa melakukan tindak pidana penyelundupan imigran gelap ke wilayah Australia.<sup>40</sup>

### 2.1.3 Jenis dan Macam-macam Suaka

Masalah suaka pada hakikatnya menyangkut dua pengertian yaitu suaka territorial dan suaka diplomatik. Suaka territorial menyangkut pada kewenangan negara untuk memperbolehkan pengungsi atau aktivis politik untuk masuk atau tinggal di bawah negara tersebut yang juga berarti di bawah perlindungannya, karena itu memberikan suaka kepadanya yang tidak asing lagi di dalam hukum internasional.<sup>41</sup> Sedangkan suaka diplomatik berbeda dengan suaka territorial di mana dalam suaka diplomatik terjadi bila perwakilan asing memberikan suaka kepada seseorang yang mencari perlindungan dari pemerintah negara tempat perwakilan asing tersebut berada.<sup>42</sup>

Tom Hiller dalam bukunya yang berjudul *Principles of Public International Law* mengatakan bahwa suaka terdiri dari dua elemen, yaitu tempat dan perlindungan aktif. Menurutnya suaka ada dua macam, yaitu suaka territorial dan suaka ekstrateritorial, di mana suaka territorial adalah suaka yang diberikan oleh suatu negara di dalam wilayah teritorialnya sedangkan

---

<sup>40</sup><http://www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=3399>

<sup>41</sup> Sumaryo Suryokusumo, op cit, hal 151

<sup>42</sup> Ibid, hal 152

suaka ekstrateritorial adalah suaka yang diberikan di dalam gedung perwakilan konsular, gedung perwakilan diplomatik, dan sebagainya.<sup>43</sup>

Sumaryo Suryokusumo

Pada prinsipnya pemberian suaka dilakukan di dalam wilayah negara yang memberikannya baik itu wilayah teritorialnya maupun di dalam wilayah gedung perwakilan diplomatik dan perwakilan konsulernya di wilayah negara lain. Dengan demikian berdasarkan aturan Hukum Internasional serta dalam praktek dan kebiasaan-kebiasaan internasional, apabila ditinjau dari tempat dimana suaka diberikan dapat dibedakan:

1. Dalam kasus *teritorial asylum* tempat pemberian suaka adalah di wilayah teritorial Negara pemberi suaka; dan
2. Dalam kasus suaka diplomatik tempat pemberian suaka adalah tempat yang digunakan untuk tujuan khusus oleh Negara pemberi suaka yang berada dalam wilayah teritorial negara lain, tempat tersebut antara lain :
  - a). Gedung misi diplomatik dan konsuler;
  - b). Tempat tinggal Duta Besar atau Konsulat Jenderal;
  - c). Tempat lain yang disediakan oleh Negara pemberi suaka dalam hal kedua tempat.

Hukum internasional tidak mengakui hak umum bagi seorang kepala perwakilan diplomatik untuk memberikan perlindungan di lingkungan kedutaan, bahkan melarang hal tersebut apabila pemberian suaka tersebut dilakukan untuk membebaskan pencari suaka dari jeratan hukum negara asalnya atas tindakan yang bukan termasuk kategori sebagai seseorang yang layak menerima suaka.<sup>44</sup>

Suaka dapat diberikan di gedung perwakilan diplomatik sebagai tindakan mendesak untuk melindungi individu dari ancaman keselamatan dan keamanan hidupnya, apabila negara penerima mengakui adanya praktik pemberian suaka diplomatik sebagai kebiasaan, dan adanya perjanjian khusus.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Tom Hiller, op cit, hal 139

<sup>44</sup>Widodo, Hukum Diplomatik dan Konsuler pada Era Globalisasi, Laksbang Justitia, Surabaya, 2009, Hal 313

<sup>45</sup> Ibid. Hal 314

## 2.2 Pencari Suaka dan Pengungsi

### 2.2.1 Pengertian

Pengertian Pencari suaka berbeda dengan pengertian pengungsi walaupun keduanya sama-sama mempunyai satu tujuan, yaitu meminta suaka kepada otoritas negara lain. Seorang pencari suaka adalah seseorang yang pergi meninggalkan negaranya dan meminta perlindungan kepada pemerintah negara lain.<sup>46</sup> Sedangkan definisi pengungsi berdasarkan Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi

*"owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality, and is unable to, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country."<sup>47</sup>*

Dari pengertian tersebut, maka menurut Konvensi Pengungsi tahun 1951 adalah seseorang yang dituntut dengan alasan ras, kepercayaan, nasionalitas, keanggotaan di dalam suatu komunitas sosial, dan pandangan politiknya dan berada di luar wilayah negara asalnya serta tidak mempunyai keinginan untuk kembali ke negara asalnya.

Sedangkan pengertian pengungsi menurut Amerika Serikat adalah<sup>48</sup>

*[A]ny person who is outside any country of such person's nationality or, in the case of a person having no nationality, is outside any country in which such person last habitually resided, and who is unable or unwilling to return to, and is unable or unwilling to avail himself or herself of the protection of, that country because of persecution or a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion.*

Pandangan Amerika Serikat mengenai pengungsi adalah seseorang yang berkewarganegaraan ataupun yang tidak mempunyai kewarganegaraan yang berada di luar wilayah negara asalnya atau di luar tempat tinggal biasanya dan tidak mempunyai keinginan untuk kembali ke negara asalnya atau tempat tinggal sebelumnya karena adanya tuntutan atas dasar ras, kepercayaan, nasionalitas, keanggotaan di dalam suatu kelompok sosial, dan pandangan politiknya.

---

<sup>46</sup>[http://www.hreoc.gov.au/human\\_rights/immigration/asylum\\_seekers.html](http://www.hreoc.gov.au/human_rights/immigration/asylum_seekers.html), yang diakses pada tanggal 16 Oktober 2011 Pukul 11.44 WIB

<sup>47</sup><http://www.unhcr.org/pages/49c3646c125.html>

<sup>48</sup> Lisa C Chan, Everything In Moderation: Why Any Gender Nexus Under U.S. Asylum Law Must Be Strictly Limited In Scope, Boston University International Law Journal, 2011

Pengertian mengenai pengungsi juga dinyatakan oleh *Organization of American States (OAS)*, yaitu :

*“persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.”*

Organisasi Negara-negara Amerika mendefinisikan pengungsi sebagai orang yang telah meninggalkan negaranya karena kehidupan, keamanan, dan kebebasannya telah dilanggar baik dalam hal pelanggaran secara umum, agresi pihak asing, konflik internal, maupun pelanggaran yang bersifat *masive* terhadap hak asasi manusia atau keadaan lain di mana sangat mengganggu ketertiban umum.

Pengertian pengungsi menurut *Organization of African Unity [OAU] Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa 1969*, adalah

*Any person compelled to leave his/her country owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality.*

Berdasarkan pengertian di atas pengungsi adalah setiap orang yang dipaksa untuk meninggalkan negaranya karena penyerangan dari luar, pendudukan, dominasi pihak asing atau keadaan serius yang mengganggu ketertiban umum suatu negara tempat ia berasal.

Keempat pengertian mengenai pengungsi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengungsi adalah seseorang yang meninggalkan negaranya karena adanya suatu ancaman terkait dengan hak asasi manusia mencakup kebebasan dan keamanan mereka, dan tidak mempunyai keinginan untuk kembali ke negara asalnya.

Ketika seorang pengungsi meninggalkan negara asalnya atau tempat tinggal sebelumnya, mereka meninggalkan sebagian besar hidup, rumah, kepemilikan dan keluarganya. Pengungsi tersebut tidak dapat dilindungi oleh negara asalnya karena mereka terpaksa meninggalkan negaranya. Karena itu,

perlindungan dan bantuan kepada mereka menjadi tanggung jawab komunitas internasional.<sup>49</sup>

Permasalahan mengenai pengungsi merupakan permasalahan yang cukup rumit dewasa ini, di mana jumlah pengungsi dirasakan sudah cukup banyak, seperti data yang dinyatakan pada situs UNHCR di mana jumlah pengungsi yang masuk ke wilayah Amerika Serikat per Januari 2011 berjumlah 264.574 orang, Australia berjumlah 21.805 orang, dan Indonesia berjumlah 811 orang.<sup>50</sup>

Seorang pengungsi juga merupakan seorang pencari suaka, karena status pengungsi merupakan tahap berikutnya setelah yang bersangkutan dikabulkan permintaannya oleh suatu negara untuk mendapatkan suaka, namun seorang pencari suaka belum tentu merupakan seorang pengungsi.<sup>51</sup> Status di dalam hukum internasional menyatakan bahwa perbedaan pengungsi dan pencari suaka adalah di dalam pernyataan diri yang bersangkutan, di mana setiap orang yang pindah dari satu negara ke negara lain dengan indikator tertentu seperti mencari kehidupan yang lebih baik misalnya adalah pengungsi, namun pengungsi tersebut dapat dikatakan sebagai pencari suaka apabila ia menyatakan permintaan untuk diberikan perlindungan tersebut kepada pemerintah negara di mana ia singgah atau pergi.<sup>52</sup> Pernyataan permintaan perlindungan atau suaka ini dapat dinyatakan oleh para pengungsi ketika sudah berada di dalam wilayah negara yang dituju.

Sedangkan pengertian pencari suaka adalah :

*“someone who has left his country and is either within, or on the borders of, the country in which he is seeking asylum.”*<sup>53</sup>

*“a person who has fled their own country and applied for protection as a refugee”*<sup>54</sup>

dari kedua pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pencari suaka

---

<sup>49</sup> <http://www.unhcr.or.id/id/siapa-yang-kami-bantu/pengungsi>

<sup>50</sup> <http://www.unhcr.org>

<sup>51</sup> Sulaiman Hamid, op cit, hal 40

<sup>52</sup> Workshop Kementerian Hukum dan HAM Ditjen Imigrasi, “International Law of Refugees”, yang dilaksanakan di Hotel Mercure, Batam, Kepulauan Riau, pada tanggal 3-4 April 2012

<sup>53</sup> Lisa C Chan, Ibid.

<sup>54</sup> Australian Human Rights Commission, yang diunduh dari [www.hreoc.gov.au](http://www.hreoc.gov.au)

adalah seseorang yang meninggalkan negaranya menuju negara lain untuk meminta perlindungan.

Berdasarkan dua pengertian yang telah dikemukakan, antara pencari suaka dan pengungsi maka terdapat persamaan yaitu keduanya baik pengungsi maupun pencari suaka sama-sama meninggalkan negaranya menuju negara lain dengan suatu alasan tertentu, walaupun terkadang seorang pencari suaka tidak harus meninggalkan negara asalnya untuk meminta suaka kepada negara lain, hal ini terjadi di dalam permintaan suaka diplomatik. Perbedaan di antara keduanya terlihat dari tujuan mereka datang ke negara baru, di mana pencari suaka bertujuan untuk meminta perlindungan dari negara lain dikarenakan tuntutan hukum di negaranya, sedangkan pengungsi lebih cenderung berdasarkan alasan pencarian kehidupan yang lebih layak.

Dalam suatu kasus terjadi pengungsian ke dalam wilayah suatu negara, maka seseorang baru ditetapkan statusnya sebagai pengungsi apabila telah ditetapkan oleh negara, apabila negara tersebut merupakan anggota dari Konvensi Pengungsi 1951 dan oleh UNHCR apabila negara tersebut bukan merupakan anggota Konvensi Pengungsi 1951.

Pada kasus pelarian 42 Warga Negara Indonesia asal Papua menuju *Christmast Island*, Australia. Di mana para pengungsi tersebut sebelumnya ditahan di penahanan Imigrasi di *Christmast Island* sebelum mereka menerima suaka dari Pemerintah Australia.<sup>55</sup> Dalam kasus tersebut, dapat dilihat di mana perbedaan yang terletak antara pengungsi dengan pencari suaka, di mana memang pada awalnya 42 orang asal Papua tersebut bertujuan untuk meminta suaka kepada Pemerintah Australia, namun 42 orang asal Papua tersebut dikatakan pengungsi pada saat memasuki wilayah negara Australia dan belum menyatakan permintaan suaka kepada Pemerintah Australia. Status pencari suaka baru melekat kepada mereka pada saat mereka menyatakan bahwa kedatangan mereka adalah untuk memperoleh perlindungan atau suaka.

### **2.2.2 Hak dan kewajiban**

Seorang pengungsi, penerima suaka maupun negara pemberi suaka

---

<sup>55</sup> <http://www.infoanda.com/linksfollow.php?lh=AwQFBAwGBQJS> yang pada awalnya adalah <http://www.kompas.co.id/utama/news/0603/24/001918.htm> “RI sesalkan sikap Australia”, yang diunduh pada tanggal 1 April 2012

mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipenuhi berdasarkan hukum internasional di dalam praktik pemberian suaka.

Hak dan kewajiban yang melekat kepada pengungsi atau pencari suaka yang sudah dikabulkan permintaan suakanya tidak diperbolehkan melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip yang dianut oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).<sup>56</sup> Ketentuan tersebut tidak menyebutkan secara khusus aturan dan prinsip-prinsip PBB yang mana, akan tetapi pada Pasal 1 *UN Charter* (Piagam PBB) menyatakan 4 (empat) butir tujuan PBB serta Pasal 2 *UN Charter* (Piagam PBB) menyatakan ada 7 (tujuh) prinsip yang dianut oleh PBB.

Hak dan kewajiban pengungsi juga dinyatakan di dalam Konvensi PBB tahun 1951 tentang Status Pengungsi, diantaranya :

1. mendapatkan perlindungan untuk memiliki hak atas kekayaan intelektual (seperti : penemuan, desain atau model, merek dagang, hak atas kesusastraan, artistik dan penemuan ilmiah) sebagaimana warga negara dari negara tersebut.<sup>57</sup>
2. Mempunyai kebebasan untuk berperkara di muka pengadilan.<sup>58</sup>
3. berhak untuk mendapatkan perlakuan yang sama seperti warga negara dalam negara tersebut dalam hal memperoleh pendidikan dasar dan perlakuan yang sebaik mungkin dalam bidang pendidikan.<sup>59</sup>
4. berhak untuk memiliki benda bergerak dan benda tidak bergerak serta menyimpannya seperti orang asing lainnya.<sup>60</sup>
5. memiliki hak untuk mendapatkan kesejahteraan sosial, seperti hak untuk bekerja, mendapatkan upah dari pekerjaannya, perumahan, keamanan dan lain-lain.<sup>61</sup>

Sedangkan hak dari pencari suaka adalah sebagai berikut.

1. Berhak untuk tidak diusir dari wilayah teritorial negara yang mereka

---

<sup>56</sup> Pasal 4 Deklarasi tentang Suaka Teritorial 1967, "*States granting asylum shall not permit persons who have received asylum to engage in activities contrary to the purposes and principles of the United Nations*".

<sup>57</sup> Pasal 14 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

<sup>58</sup> Pasal 16 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

<sup>59</sup> Pasal 22 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

<sup>60</sup> Pasal 13 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

<sup>61</sup> Pasal 20-24 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

singgahi.<sup>62</sup> apabila negara yang bersangkutan tidak dapat mencari negara lain yang bersedia untuk memberikan suaka kepada pencari suaka.

2. Berhak untuk tidak dikembalikan ke negara asalnya di mana yang bersangkutan akan menghadapi tuntutan bila dikembalikan (*Non-Refoulment*).<sup>63</sup>

Adapun kewajiban yang melekat kepada pengungsi atau penerima suaka berdasarkan Konvensi PBB Tahun 1951 Tentang Status Pengungsi adalah :

1. wajib untuk mematuhi hukum dan peraturan perundang-undangan Negara dimana pengungsi atau penerima suaka tersebut berada demikian pula wajib tunduk pada seluruh tindakan yang diambil oleh Negara untuk memelihara ketertiban umum.<sup>64</sup>
2. Wajib untuk mematuhi dan tunduk kepada seluruh tindakan yang diambil oleh negara pemberi suaka dalam hal keamanan nasional negara pemberi suaka.<sup>65</sup>

Adapun kewajiban yang dimiliki oleh pencari suaka hampir sama dengan pengungsi namun terdapat perbedaan di mana pencari suaka tidak boleh melakukan tindakan konfrontasi terhadap negara asalnya selama masa perlindungan, dan tidak bisa menolak untuk dikembalikan ke negara asal apabila keadaan yang bersangkutan sudah tidak layak lagi untuk dikategorikan sebagai penerima suaka.

### 2.3 Yurisdiksi Negara

Hukum internasional mengatur mengenai kewenangan negara untuk memberlakukan hukum nasionalnya dalam mengatur individu, badan hukum, benda, dan peristiwa hukum yang ada di dalam wilayah teritorialnya dan terkadang di luar wilayah teritorialnya.<sup>66</sup> Hal ini merupakan refleksi dari kedaulatan suatu negara dan persamaan antara negara-negara serta prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Pasal 32 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

<sup>63</sup> Pasal 33 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

<sup>64</sup> Pasal 2 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

<sup>65</sup> Pasal 9 Konvensi PBB 1951 Tentang Status Pengungsi

<sup>66</sup> Anthony Aust, *Handbook of international Law* 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge University Press, New York, 2010, hal 42.

<sup>67</sup> *ibid*

Yurisdiksi adalah atribut dari kedaulatan negara yang menunjukkan kepada kompetensi baik kompetensi untuk menegakkan hukum, mengadili, dan memberlakukannya dari sebuah negara untuk mengatur orang dan harta benda dengan hukum nasionalnya, baik pidana maupun perdata.<sup>68</sup>

Berkaitan mengenai yurisdiksi negara untuk mengatur baik individu, harta benda, dan peristiwa hukum terdapat beberapa prinsip dari yurisdiksi itu sendiri, di antaranya :<sup>69</sup>

### **1. Prinsip Teritorial**

Prinsip ini merupakan prinsip dasar dari pelaksanaan yurisdiksi. Prinsip ini mengatakan bahwa suatu negara bebas untuk menegakkan hukum dan memberlakukannya di dalam wilayah teritorialnya.<sup>70</sup> Berdasarkan prinsip ini, suatu negara mempunyai kompetensi untuk menegakkan hukumnya terhadap semua individu yang berada di dalam wilayah teritorialnya, termasuk warga negara asing. Prinsip yurisdiksi teritorial ini pun dapat diaplikasikan oleh suatu negara di dalam kapal yang berbendera negara tersebut serta pesawat udara yang diregistrasikan di negara tersebut, beserta orang di dalamnya.<sup>71</sup> Walaupun negara mempunyai kedaulatan untuk mengatur wilayahnya, darat, laut dan udara terdapat pengecualian terhadap suatu perbuatan pelanggaran hukum yang terjadi di dalam pesawat udara yang teregistrasi di negara lain apabila pesawat udara tersebut sedang terbang.<sup>72</sup>

Prinsip teritorial ini dapat dibedakan ke dalam dua hal, yaitu prinsip yurisdiksi teritorial subyektif dan prinsip yurisdiksi teritorial obyektif.<sup>73</sup> Prinsip yurisdiksi teritorial subyektif adalah prinsip yang mengatakan bahwa hukum yang berlaku adalah hukum dari negara di mana suatu perbuatan melanggar hukum dilakukan, tanpa memperdulikan kerugian terjadi di wilayah negara mana, sedangkan prinsip yurisdiksi teritorial obyektif adalah prinsip yurisdiksi yang mengatakan bahwa negara yang mempunyai hak untuk memberlakukan hukumnya adalah negara di mana suatu perbuatan pelanggaran hukum telah selesai terjadi atau wilayah

---

<sup>68</sup> Rebecca M.M. Wallace, op cit, hal 111

<sup>69</sup> ibid, hal 112

<sup>70</sup> Anthony Auts, ibid, hal 43.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> ibid

<sup>73</sup> Rebecca M.M. Wallace, op cit, hal 112

negara yang merasakan dampak atau kerugian yang ditimbulkan akibat perbuatan tersebut, tanpa melihat di mana perbuatan tersebut dilakukan.<sup>74</sup>

Berdasarkan prinsip territorial ini negara mempunyai kedaulatan untuk memberlakukan hukum nasionalnya terhadap semua hal yang ada di dalam wilayah teritorialnya, namun terdapat pengecualian yang berdasarkan hukum internasional tidak dapat tunduk kepada hukum negara setempat, yaitu gedung perwakilan diplomatik beserta tanah dan bangunan yang ada disekitarnya yang dipergunakan untuk kepentingan diplomatik, hal ini diberlakukan berdasarkan prinsip bahwa gedung perwakilan diplomatik bukan merupakan wilayah negara penerima, walaupun secara *de facto* berada di wilayah negara penerima.

Contoh kasus yang menggambarkan bahwa negara mempunyai kewenangan terhadap teritorialnya adalah kasus *Lotus*.<sup>75</sup> Kasus ini berawal dari kecelakaan di laut lepas yang melibatkan Kapal berbendera Perancis, *Lotus*, dan kapal berbendera Turki, *Boz-Kourti*. Kecelakaan ini menyebabkan karamnya kapal Turki yang mengakibatkan delapan pelaut berwarganegara Turki meninggal dunia. Pada saat Lotus tiba di Constantinopel, penangkapan dilakukan terhadap kapten kapal Lotus. Hal ini menyebabkan protes dari Pemerintah Perancis yang mengatakan bahwa Pemerintah Turki tidak memiliki yurisdiksi untuk melakukan penangkapan terhadap kapten kapal Lotus, hal ini dikarenakan kecelakaan tersebut terjadi di laut lepas di mana setiap negara berhak untuk menegakkan yurisdiksinya di atas laut lepas selama tidak bertentangan dengan ketentuan hukum internasional. Keputusan PCIJ pada saat itu memutuskan bahwa dengan rusaknya kapal Turki, maka berdasarkan prinsip territorial objektif Pemerintah Turki berhak untuk melakukan penuntutan terhadap kapten kapal Lotus.

## 2. Prinsip Nasionalitas

Berdasarkan prinsip nasionalitas, bahwa nasionalitas atau kewarganegaraan pelaku menjadi indikator utama untuk menentukan hukum negara mana

---

<sup>74</sup>ibid, hal 113.

<sup>75</sup>Elina Steirnerte and Rebecca M M Wallace, *International Law : Nutcases*, 1<sup>st</sup> Edition, Thomson Sweet & Maxwell, London, 2008. Hal 131

yang berlaku, jadi negara mempunyai yurisdiksi penuh terhadap warga negaranya di manapun ia berada.<sup>76</sup> Konsep utama yang terkandung di dalam prinsip adalah konektivitas antara individu dengan negaranya. Terdapat dua cara untuk menentukan kewarganegaraan, yang pertama adalah *Jus soliyang* berdasarkan tempat kelahiran dan *Jus sanguinis* yang berdasarkan kewarganegaraan orang tuanya.<sup>77</sup>

Berdasarkan Pasal 91 (1) Konvensi PBB mengenai Hukum Laut Tahun 1982, menyatakan :

*“Every State shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to ny its flag. Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the State and the ship.”*

Serta Pasal 17 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional yang menyatakan :

*“Aircraft have the nationality of the State in which they are registered.”*

Berdasarkan dua ketentuan tersebut, maka prinsip nasionalitas ini tidak hanya memandang individu saja yang menjadi obyek dari prinsip nasionalitas ini, melainkan juga kapal laut dan pesawat udara dianggap memiliki kewarganegaraan, sehingga negara mempunyai hak untuk memberlakukan dan menegakkan hukum nasionalnya di atasnya.

Prinsip nasionalitas ini dibagi menjadi dua, yaitu nasionalitas aktif dan nasionalitas pasif. Prinsip nasionalitas aktif menyatakan bahwa negara mempunyai yurisdiksi atas warga negaranya di manapun ia berada, sedangkan prinsip nasionalitas pasif menyatakan bahwa negara mempunyai yurisdiksi terhadap warga negara asing yang melakukan tindak pidana terhadap warga negaranya di luar negeri.

Contoh penerapan kasus ini dapat dilihat di dalam kasus *Nottebohm*.<sup>78</sup>

Kasus ini berawal dari tindakan yang bertentangan dengan hukum internasional yang diajukan oleh Pemerintah Guetemala terhadap Nottebohm, seseorang yang lahir di Jerman, dan mengajukan naturalisasi kepada Pemerintah Lichteinstein. Nottebohm pergi ke Guetemala untuk tinggal dan menjalankan bisnisnya, dan sempat mengunjungi saudaranya di

---

<sup>76</sup>Ibid.hal 114

<sup>77</sup>Malcolm N Shaw, International Law, 5<sup>th</sup> Edition, Cambridge University Press, 2003, hal 586

<sup>78</sup>Elina Steirnerte and Rebecca M M Wallace, Ibid. Hal 162

Lichtenstein dan menetap di sana. Permintaan naturalisasi yang diajukan oleh Nottebohm disetujui oleh Pemerintah Lichtenstein, di mana berdasarkan hukum nasional Lichtenstein, Nottebohm harus melepaskan kewarganegaraan asalnya, yaitu Jerman. Kemudian dengan memegang paspor Lichtenstein, Nottebohm kembali ke Guatemala dan menetap di sana. Pemerintah Guatemala menyatakan bahwa mereka mempunyai yurisdiksi untuk menuntut Nottebohm atas tindakan melawan hukum yang dilakukannya, namun Pemerintah Lichtenstein juga menyatakan yurisdiksi atas warga negaranya tersebut. Mahkamah Internasional menyatakan.

*“Nationality serves above all to determine that the person upon whom it is conferred enjoys the rights and is bound by the obligations which the law of the state in question grants to or impose on its nationals. This is implied in the wider concept that nationality is within the domestic jurisdiction of the state.”*

### **3. Prinsip Perlindungan**

Prinsip ini mengatakan bahwa negara boleh melaksanakan yurisdiksinya dalam hal terjadi sebuah tindakan yang dapat mengancam keamanan internalnya walaupun perbuatan tersebut dilakukan di luar wilayah teritorialnya dan dilakukan bukan oleh warga negaranya.<sup>79</sup>

Alasan-alasan yurisdiksi berdasarkan prinsip perlindungan ini adalah<sup>80</sup>:

- Akibat tindak pidana itu lebih besar bagi negara terhadap mana tindak pidana itu tertuju;
- Apabila yurisdiksi tidak dilaksanakan terhadap tindak pidana demikian, maka pelaku tindak pidana tersebut dapat lolos dari penghukuman karena di negara dimana tindak pidana itu dilakukan (*Lex loci delicti*) perbuatan itu tidak melanggar hukum lokal atau karena extradisi akan ditolak dengan alasan tindak pidana itu bersifat politis.

Penerapan prinsip perlindungan ini belum terdapat kesepakatan sampai sejauh mana suatu negara bisa memberlakukannya, di mana banyak negara menerapkan prinsip ini.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup>Malcolm N Shaw, *Ibid.* hal 115

<sup>80</sup> J.G Starke, *Pengantar Hukum Internasional* : 1988, Hlm.304

<sup>81</sup> Tim Hiller, *Principles of Public International Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Cavendish Publishing Limited, London:1999, hal 129

Contoh kasus penerapan prinsip ini dapat dilihat dalam kasus *Pinochet*. Kasus ini berawal dari tindakan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang dilakukan oleh Jenderal Pinochet, seorang tokoh kontroversial dalam sejarah pemerintahan Chili, yang juga adalah kepala junta militer yang memerintah Chili sejak 1973 hingga 1990 pada masa pemerintahannya. Pinochet ditangkap di Inggris pada tahun 1998 dan hendak diekstradisi ke Spanyol, namun karena alasan kesehatan Pinochet dikembalikan ke Chili dan diadili di sana. Tindakan Pemerintah Inggris dalam menangkap Pinochet didasarkan kepada Prinsip Perlindungan dengan alasan apabila Inggris tidak mengadilinya bisa terjadi kemungkinan pelanggaran yang dilakukan oleh Pinochet akan membahayakan warga negara Inggris.

Berdasarkan prinsip yurisdiksi perlindungan, suatu negara dapat melaksanakan yurisdiksinya terhadap warga negara asing yang melakukan kejahatan diluar negeri yang diduga dapat mengancam kepentingan keamanan, integritas dan kemerdekaan negara. Dan terlebih lagi kasus Pinochet yang melibatkan kejahatan kemanusiaan dan telah menyebabkan banyaknya masyarakat Chili maupun Negara lain tewas dan masih dinyatakan hilang menyebabkan Inggris perlu mengadili Pinochet di negaranya.

#### **4. Prinsip Yurisdiksi Universal**

Prinsip ini mengatakan bahwa setiap negara mempunyai hak untuk menegakkan yurisdiksinya terhadap segala tindakan yang bertentangan dengan kepentingan internasional, di mana tindakan tersebut sudah termasuk ke dalam kategori tindakan yang menjadi masalah internasional seperti bajak laut dan genosida.<sup>82</sup>

Contoh kasus pelaksanaan prinsip nasionalitas ini dapat dilihat di dalam kasus *Eichmann*.<sup>83</sup> Kasus ini berawal dari penangkapan *Eichmann*, Kepala Jerman Gestapo pada jaman Nazi, oleh Pemerintah Israel. Pemerintah Israel melakukan penuntutan terhadap *Eichmann* atas perbuatannya membunuh orang Yahudi. Pemerintah Israel menangkap *Eichmann* di Argentina dan membawanya ke Israel untuk diadili. Argumentasi Israel

---

<sup>82</sup>Elina Steirnerte and Rebecca M M Wallace, *Ibid*, hal 135

<sup>83</sup>*Ibid*. Hal 139

mengadili Eichman adalah karena tindak kejahatan yang dilakukan oleh Eichmann semasa menjabat sebagai kepala Gestapo merupakan tindak kejahatan internasional di mana setiap negara berhak mempunyai yurisdiksi terhadapnya, di samping itupun Israel menerapkan prinsip yurisdiksi nasionalitas pasif di mana yang menjadi korban kekejaman yang dilakukan oleh Eichmann adalah bangsa Yahudi.

## 2.4 Gedung Perwakilan Diplomatik

Gedung perwakilan diplomatik adalah bangunan atau bagian dari bangunan dan tanah yang ada di sekitarnya termasuk tempat tinggal kepala perwakilan yang digunakan untuk menjalankan tugas dan fungsi diplomatik.<sup>84</sup> Kekebalan dan keistimewaan gedung perwakilan diplomatik diatur di dalam Konvensi Wina 1961 Tentang hubungan diplomatik, di mana di dalam Pasal 22 (1) menyatakan :

*“The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission.”*

Berdasarkan ketentuan yang ada di Pasal 22 Konvensi Wina Tentang Hubungan Diplomatik tersebut, jelaslah bahwa suatu gedung perwakilan diplomatik tidak dapat disentuh oleh hukum nasional negara penerima, hal ini didasarkan oleh prinsip-prinsip yang dijadikan dasar kekebalan dan keistimewaan diplomatik, yaitu :<sup>85</sup>

### 1. *Exterritoriality Theory*

Keberadaan Gedung perwakilan diplomatik dan rumah dinas kepala perwakilan diplomatik yang berada di luar wilayah teritorial negara pengirim berdampak kepada adanya *Exterritoriality Theory* yang menganggap bahwa gedung perwakilan diplomatik beserta rumah dinas kepala perwakilan diplomatik merupakan perluasan dari wilayah teritorial negara pengirim.

Prinsip ini menimbulkan kewajiban bagi negara penerima untuk melindungi gedung perwakilan diplomatik yang dilakukan di dalam gedung perwakilan diplomatik (*interna rationae*) maupun di luar dan lingkungan sekitarnya (*externa Rationae*).

---

<sup>84</sup> Pasal 1 Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

<sup>85</sup> Tom Hiller, op cit, hal 151

Contoh kasus kekebalan gedung perwakilan diplomatik yang berdasarkan kepada prinsip eksteritorialitas ini adalah kasus unjuk rasa di depan Kedutaan Besar Inggris di Jakarta. Tahun 1963.<sup>86</sup> Pengunjuk rasa melempari gedung perwakilan Inggris yang menyebabkan pecahnya kaca-kaca di gedung kedutaan Inggris, demo ini dilatarbelakangi oleh pembentukan Federasi Malaysia di mana Inggris merestunya yang dianggap sebagai provokasi ancaman yang berpotensi untuk menimbulkan politik konfrontasi Indonesia terhadap federasi negara baru. Kerusakan yang dialami oleh gedung kedutaan besar Inggris ini mengakibatkan Pemerintah Indonesia harus mengganti kerugian yang diderita oleh gedung perwakilan Inggris di Jakarta. Kasus lainnya terkait dengan prinsip eksteritorialitas ini yang terkait dengan perlindungan di luar ataupun di lingkungan sekitar gedung perwakilan adalah kasus unjuk rasa di depan Kedutaan Besar RI di Canberra pada tahun 1992.<sup>87</sup> Sekelompok warga Indonesia asal Timor-Timur mengadakan unjuk rasa di depan Gedung Kedutaan RI di Canberra, Australia sebagai bentuk protes atas rentetan reaksi atas terjadinya insiden Dili pada tanggal 12 November 1991. Kelompok tersebut telah memasang tenda-tenda, spanduk, penancapan salib, dan yel-yel yang menyuarakan anti Pemerintah Indonesia. Melihat hal itu, Pemerintah Indonesia mengirimkan nota protes diplomatik kepada Pemerintah Australia karena hal tersebut telah mengganggu dan menurunkan harkat dan martabat misi perwakilan RI serta bertentangan dengan ketentuan yang ada di dalam Pasal 22 (2) Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik. Sebagai tindak lanjut atas nota protes diplomatik yang dilayangkan oleh Pemerintah Indonesia tersebut, maka Pemerintah Australia mengeluarkan *certificate* yang menyatakan bahwa pemindahan salib-salib yang beradadalam kedekatan atau jarak 50 meter dari batas gedung Kedutaan Besar RI merupakan langkah yang layak sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam Pasal 22 Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik. Unjuk rasa kedua terjadi pada tanggal 5 April 1992, kemudian sebagai kewajiban

---

<sup>86</sup> Sumaryo Suryokusumo, Ibid, hal 77

<sup>87</sup> Ibid, Hal 86

negara penerima, maka Pemerintah Australia mengirimkan aparat keamanan untuk mengawal unjuk rasa tersebut.

## 2. *Functional Necessity Theory*

Teori ini menyatakan bahwa kekebalan dan keistimewaan diplomatik diberikan untuk menjamin terlaksananya tugas dan fungsi pejabat diplomatik dengan baik. Hal ini dikarenakan tugas diplomatik yang sarat dengan kebijakan negara pengirim, sehingga diperlukan kekebalan dan keistimewaan diplomatik untuk menjaga kehormatan, keselamatan, dan martabat dari pejabat diplomatik. Teori ini lah yang kemudian diadopsi oleh Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik.<sup>88</sup> Kekebalan dan keistimewaan diplomatik berdasarkan teori ini tidak ditujukan untuk kepentingan pribadi, namun untuk mendukung efisiensi dari tugas seorang pejabat diplomatik.<sup>89</sup>

Ketentuan prinsip ini menganggap bahwa kekebalan yang dimiliki oleh para diplomat bukan bertujuan untuk kepentingan pribadi semata, namun untuk mendukung tugas dan fungsinya sebagai pejabat diplomatik. Pada tahun 1972 aparat keamanan Belanda melakukan pemeriksaan terhadap diplomat Aljazair yang sedang dalam transit menuju ke Brazil. Di dalam pemeriksaan itu ditemukan bahan peledak termasuk beberapa senjata api, namun aparat keamanan Belanda tidak menahan atau menghukum diplomat tersebut, dan mempersilahkan mereka kembali melanjutkan perjalanannya menuju Brazil tetapi tas yang berisi bahan peledak dan senjata api itu di tahan.<sup>90</sup>

## 3. *Representative Theory*

Pejabat diplomatik merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah negara pengirim, sehingga pejabat diplomatik tidak dianggap sebagai subyek hukum negara penerima, karena yang bersangkutan merupakan subyek hukum dari negara pengirim.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Pembukaan Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

<sup>89</sup> Tom Hiller, op cit, hal 152

<sup>90</sup> Sumaryo Suryokusumo. Ibid. Hal 65

<sup>91</sup> ibid

Berdasarkan teori ini negara penerima tidak dapat memberlakukan hukum nasionalnya kepada pejabat diplomatik, karena yang bersangkutan hanya tunduk pada hukum nasional negara asalnya, sehingga apabila kekebalan tersebut tidak ditanggalkan maka hukum nasional negara penerima tidak dapat diberlakukan. Sebuah kasus terjadi di London pada tanggal 24 Februari 1985 di mana polisi setempat menangkap seseorang yang memiliki dua kilogram heroin yang berdasarkan pengakuannya diperoleh dari sebuah rumah di London. Setelah diselidiki rumah tersebut, ternyata pemilik rumah tersebut adalah sekretaris III Kedutaan Besar Zambia dan meminta polisi untuk meinggalkan rumahnya yang didasarkan atas kekebalannya sebagai pejabat diplomatik. Kemudian Pemerintah Inggris meminta Duta Besar Zambia untuk menanggalkan kekebalan Sekretaris III tersebut, dan setelah berkonsultasi dengan Presiden Kaunda, maka kekebalan Sekretaris III tersebut ditanggalkan yang mengakibatkan penangkapan terhadap pejabat diplomatik Zambia tersebut.<sup>92</sup>

Ketiga teori dasar pemberian kekebalan dan keistimewaan diplomatik tersebut dapat menuju kepada satu tujuan yang sama, yaitu untuk menjamin terlaksananya tugas dan fungsi diplomatik secara optimal. Tugas dan fungsi diplomatik yaitu :<sup>93</sup>

1. Mewakili pemerintah negara pengirim di negara penerima,
2. Melindungi kepentingan negara pengirim di negara penerima termasuk warga negaranya sejauh hukum internasional mengaturnya,
3. Melakukan negosiasi dengan negara penerima,
4. Mengirimkan laporan mengenai kondisi dan perkembangan di negara penerima kepada negara pengirim sesuai dengan ketentuan yang telah diatur di dalam hukum internasional,
5. Mengadakan hubungan baik dengan negara penerima dalam hal kerjasama kebudayaan, ekonomi, dan ilmiah.

Perlindungan terhadap gedung perwakilan diplomatik merupakan kewajiban negara penerima yang menimbulkan tanggung jawab bagi negara penerima apabila terjadi baik disengaja ataupun tidak disengaja hal-hal yang dapat mengganggu tugas dan fungsi gedung perwakilan diplomatik serta hal-hal yang

---

<sup>92</sup> Ibid. Hal 125-126

<sup>93</sup> Pasal 3 Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

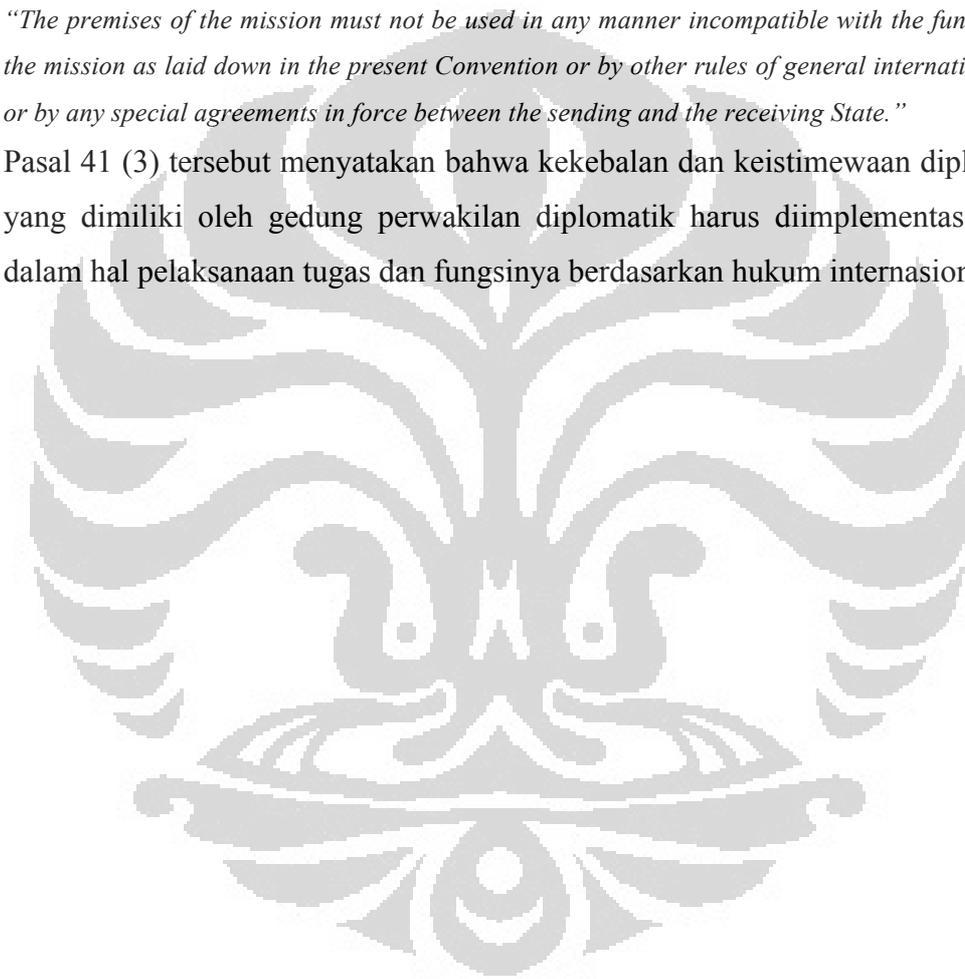
dapat merendahkan harkat dan martabat dari gedung perwakilan diplomatik. Berdasarkan hal tersebut, maka gedung perwakilan diplomatik sering dijadikan tempat pelarian bagi para pengungsi dan pencari suaka untuk meminta perlindungan kepada negara pengirim.

Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik mengatur mengenai kewajiban gedung perwakilan diplomatik, atau yang disebut pengecualian terhadap kekebalan dan keistimewaan yang dimiliki oleh perwakilan diplomatik.

Pasal 41 (3) Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik menyatakan :

*“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 agreements in force between the sending and the receiving State.”*

Pasal 41 (3) tersebut menyatakan bahwa kekebalan dan keistimewaan diplomatik yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik harus diimplementasikan di dalam hal pelaksanaan tugas dan fungsinya berdasarkan hukum internasional.



## Bab III

### Suaka

Perbedaan tempat pemberian suaka menjadikan pemberian suaka dikategorikan menjadi dua jenis, yaitu suaka teritorial dan suaka eksteritorial. Gedung perwakilan diplomatik merupakan salah satu tempat yang dapat dijadikan sebagai tempat untuk memberikan perlindungan terhadap seseorang ataupun kelompok orang. Perbedaan antara keduanya akan dibahas di dalam bab ini, serta akan dibahas pula terkait dengan instrumen hukum yang membahas mengenai pemberian suaka beserta praktik-praktik pemberian suaka yang dilakukan oleh negara-negara.

#### 3.1 Suaka Teritorial

Suaka Teritorial adalah suaka yang diberikan di wilayah negara pemberi suaka yang juga merupakan perlindungan oleh suatu negara pada warga negara atau beberapa warga negara asing di wilayah teritorialnya.<sup>1</sup> Negara mempunyai hak penuh atas wilayah teritorialnya untuk menegakkan hukum nasionalnya dan memberlakukannya kepada orang, benda, dan peristiwa tanpa adanya pengaruh negara lain.

*“Every State has the right to exercise jurisdiction over its territory and over all persons and things therein, subject to the immunities recognized by international law.”<sup>2</sup>*

Penerimaan warga negara asing ke dalam wilayah suatu negara merupakan sebuah kebijaksanaan dan setiap negara dengan alasan sebagai refleksi dari supremasi teritorialnya bisa mengeluarkan warga negara asing dari wilayahnya. Kewenangan penuh suatu negara untuk mengatur dan memberlakukan hukum nasionalnya terhadap orang, benda dan peristiwa hukum yang ada di wilayahnya berdampak pada hilangnya yurisdiksi negara lain ketika memasuki wilayah teritorial negara lain.<sup>4</sup> Hal tersebut merupakan alasan utama dari warga negara asing untuk memasuki wilayah negara lain untuk meminta suaka dengan tujuan menghindari tuntutan hukum ataupun merasa ketidakamanan yang mereka

---

<sup>1</sup>Prof Dr Widodo, SH MH, 2009. *Hukum Diplomatik dan Konsuler Pada Era Globalisasi*, Laks Bang Justitia, Surabaya, Hal 311

<sup>2</sup> Pasal 2 *Draft Declaration of Rights and Duties of States* 1949

<sup>47</sup> Par In Paren Non Habit Imperium

dapatkan di negara asalnya.<sup>5</sup> Hal ini dapat dilihat dalam kebijakan Pemerintah Australia untuk memberikan izin tinggal sementara kepada 42 WNI asal Papua yang melarikan diri dari wilayah Negara Republik Indonesia menuju Pulau Christmast, di mana 43 WNI asal Papua tersebut merasakan ketidakamanan kehidupan mereka dengan alasan genosida.<sup>6</sup> Hal tersebut pun dapat dilihat dalam kasus pemberian suaka yang dilakukan oleh Pemerintah Aljazair terhadap putera mantan Presiden Libya, Moammer Khadaffi.

Suaka bukan merupakan hak dari seseorang yang meminta suatu negara di mana ia memasuki wilayah negara tersebut dengan maksud untuk menghindari suatu tuntutan hukum di negaranya, suaka merupakan hak dari negara untuk memberikan atau tidak.<sup>7</sup> Pada prinsipnya suatu negara mempunyai hak penuh untuk memberikan suaka teritorial hal ini merupakan refleksi dari kewajiban internasional negara sebagai anggota komunitas internasional untuk melindungi hak asasi manusia.

*“Every State has the duty to treat all persons under its jurisdiction with respect for human rights and fundamental freedoms, without distinction as to race, sex, language, or religion.”*

Ketentuan tersebut menyatakan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan terhadap setiap orang di dalam yurisdiksinya berdasarkan perlindungan terhadap hak asasi manusia tanpa membedakan ras, jenis kelamin, bahasa, ataupun kepercayaan. Penerapan ataupun pelaksanaan kewajiban ini diimplementasikan oleh negara salah satunya dengan memberikan perlindungan kepada seseorang yang berdasarkan hukum internasional dikategorikan sebagai seseorang yang dapat diberikan suaka di dalam wilayah teritorialnya.

Penerapan yurisdiksi terhadap orang, benda, dan peristiwa hukum terkadang menimbulkan sengketa apabila ada dua negara atau lebih saling merasa memiliki hak untuk menerapkan yurisdiksinya terhadap orang dan atau benda yang sama, hal ini pun kerap terjadi di dalam kasus pemberian suaka, khususnya dalam hal ini adalah suaka teritorial. Satu negara berhak memiliki yurisdiksi terhadap penerima suaka karena yang bersangkutan berada di dalam wilayah teritorialnya,

---

<sup>5</sup>Oppenheim, 1955. International Law Vol 1 8<sup>th</sup> Edition, Logmans Green and Co, London, Hal 675

<sup>6</sup>“Pemberian Visa Australia ke 42 Warga Papua Hal Manusiawi”, yang diakses pada tanggal 1 April 2012 dari [detiknews pemberian-visa-australia-ke-42-warga-papua-hal-manusiawi.html](http://detiknews.com/pemberian-visa-australia-ke-42-warga-papua-hal-manusiawi.html)

<sup>7</sup>Oppenheim, Ibid, Hal 677

sedangkan negara lain merasa memiliki yurisdiksi terhadapnya karena adanya ikatan warga negara, bahkan terkadang pemberian suaka dikaitkan dengan masalah politik sebagai tindakan yang tidak bersahabat.

Pernyataan tindakan yang tidak bersahabat atas sebuah pemberian suaka dapat kita lihat dari pernyataan anggota DPR RI atas kasus pemberian suaka terhadap 42 WNI asal Papua oleh Pemerintah Australia. Pemberian suaka yang sering dianggap sebagai tindakan yang kurang menyenangkan ataupun kurang bersahabat seharusnya diteliti terlebih dahulu, apabila pemberian suaka tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum internasional, baik dari tata cara pemberiannya maupun latar belakang pemberiannya maka tindakan suatu negara untuk memberikan suaka tidaklah merupakan suatu tindakan yang tidak bersahabat. Dalam kasus pemberian suaka terhadap 42 WNI asal Papua oleh Pemerintah Australia di mana Pemerintah Indonesia melalui pernyataan salah satu anggota DPR menyatakan ketidaksenangan atas pemberian suaka tersebut dengan alasan bahwa Pemerintah Australia telah melakukan tindakan yang kurang bersahabat dan tidak mendukung keutuhan NKRI haruslah ditinjau berdasarkan ketentuan-ketentuan internasional yang terkait dengan pemberian suaka. Pelarian 42 WNI asal Papua ke wilayah negara Australia merupakan dampak dari ketidakamanan situasi dan kondisi pada saat itu di wilayah Papua yang terjadi akibat adanya perbedaan pandangan politik oleh karena itu tidaklah salah apabila Pemerintah Australia memberikan suaka kepada 42 WNI asal Papua atas dasar perlindungan terhadap hak asasi manusia yang juga merupakan kewajiban bagi Australia sebagai anggota komunitas internasional.

### **3.2 Suaka Diplomatik**

Suaka Diplomatik adalah pemberian suaka kepada seseorang di dalam wilayah gedung perwakilan diplomatik.<sup>8</sup> Suaka diplomatik ini dapat dikategorikan sebagai suaka ekstrateritorial, di mana gedung perwakilan diplomatik berdasarkan prinsip eksteritorialitas merupakan wilayah perluasan dari negara pengirim tapi tetap tunduk kepada hukum nasional negara pengirim sebagai salah satu tempat di dalam pemberian suaka.

---

<sup>8</sup>Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*, Alumni:Bandung, 1995, Hal 152

Pemberian suaka yang dilakukan di dalam gedung perwakilan diplomatik didasari oleh kekebalan dan keistimewaan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik yang diakui oleh hukum internasional. Sesuai dengan tujuan, tugas, dan fungsi perwakilan diplomatik yang terdapat di dalam Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik, yang kemudian diimplementasikan ke dalam teori kekebalan diplomatik yang dimiliki oleh perwakilan diplomatik, maka terdapat hak-hak istimewa yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik mencakup rumah kediaman kepala perwakilan diplomatik, kepala perwakilan diplomatik beserta staf diplomatik mencakup keluarganya dan pelayan pribadinya, dan arsip serta dokumen yang ada di dalam gedung perwakilan diplomatik.

Kekebalan yang didasarkan kepada teori eksteritorialitas ini berdampak kepada Negara penerima untuk tidak menganggap bahwa gedung perwakilan diplomatik yang ada di wilayahnya sebagai subyek dari hukum nasionalnya.

Kekebalan dan keistimewaan diplomatik yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik juga mencakup harta benda yang berada di dalamnya termasuk arsip dan dokumen diplomatik. Hal ini menimbulkan suatu kewajiban internasional dari negara penerima untuk melakukan tindakan pencegahan terhadap hal-hal yang dapat mengganggu dan membahayakan keamanan dari gedung perwakilan diplomatik.<sup>9</sup> Kewajiban internasional negara penerima di dalam memberikan perlindungan tersebut mencakup perlindungan di dalam gedung perwakilan diplomatik (*Interna Rationae*) dan di luar ataupun di lingkungan sekitarnya (*Externa Rationae*).

Dalam Pasal 22 Konvensi Wina 1961 menyebutkan bahwa :

*"The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission."*

Dalam penjelasan tersebut terlihat bahwa kata "*inviolable*" merupakan hak istimewa dari gedung perwakilan diplomatik di mana aparaturnya negara penerima tidak berhak untuk memasuki wilayah gedung perwakilan diplomatik tanpa izin dari kepala perwakilan.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Pasal 22 (2) Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

<sup>10</sup> Tim Hiller, *Principles of Public International Law*, 2nd Edition, Cavendish Publishing Limited, London, 1999, hal 153

Kasus-kasus yang berkaitan dengan kekebalan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik adalah Iranian Hostage Case<sup>11</sup> dan Kasus Pengemboman Gedung Kedutaan Besar Australia di Jakarta.

Pada tanggal 4 November 1979, beberapa ratus pelajar Iran dan demonstran lainnya melakukan unjuk rasa di depan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Tehran akibat tindakan Amerika Serikat membawa Sheh Iran untuk mendapatkan pengobatan. Pasukan keamanan Iran tidak berbuat apa-apa untuk melakukan pencegahan terhadap peristiwa ini. Para Demonstran menguasai dokumen dan arsip diplomatik serta menyandera 52 orang di dalamnya, di mana 50 orang adalah staf diplomatik Amerika Serikat dan 2 orang adalah masyarakat sipil. Akibat hal ini, pemerintah Amerika Serikat mengajukan gugatan terhadap pemerintah Iran kepada ICJ atas kelalaiannya menjaga gedung perwakilan diplomatik dari tindakan yang dapat mengganggu keamanan, tugas dan fungsi serta kehormatan dari gedung perwakilan diplomatik Amerika Serikat di Tehran.<sup>12</sup> Atas gugatan ini ICJ menyatakan :<sup>13</sup>

*“was placed under the most categorical obligations, as a receiving state, to take appropriate steps to ensure the protection of the US embassy and consulates, their staffs, their archives, their means of communications and the freedom of movement of the members of their staffs.”*

Pernyataan ICJ tersebut jelas menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan oleh Iran merupakan kelalaian di dalam menjalankan kewajiban internasionalnya berdasarkan Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik sehingga merupakan tanggung jawab penuh dari Iran untuk melakukan ganti rugi baik secara materil maupun nonmateril terhadap semua kerugian yang diderita oleh gedung perwakilan diplomatik Amerika Serikat di Tehran. Kasus serupa terkait kelalaian negara penerima dalam melindungi gedung perwakilan diplomatik juga terjadi di Jakarta, di mana Kedutaan Besar Australia menjadi sasarannya. Kasus ini terjadi pada tanggal 9 September 2004 ketika sebuah mobil berisi bom berkekuatan ledak tinggi meledak di depan Kedutaan Besar Australia sehingga mengakibatkan kerusakan bangunan gedung Kedutaan Besar Australia.<sup>14</sup> Kasus lainnya yang berkaitan dengan kewajiban negara penerima dalam menjaga dan

---

<sup>11</sup>Elina Steinerte and Rebecca M M Wallace, *Nutcases International Law*, 1<sup>st</sup> Edition, Sweet and Maxwell, London,2008, Hal 149

<sup>12</sup>Elina Steinerte and Rebecca M M Wallace, *Ibid*, hal 149

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> <http://berita.liputan6.com/read/85764/bom-mengguncang-di-depan-kedubes-australia>, yang diunduh pada tanggal 1 Januari 2012

melindungi kekebalan dan keistimewaan dari gedung perwakilan diplomatik terjadi pada tahun 1984, di mana sejumlah demonstran berunjuk rasa di depan Kedutaan Besar Libya di London, Inggris terkait melancarkan protes terhadap Pemerintahan Kolonel Khadaffi. Pada saat unjuk rasa berlangsung, seseorang dari dalam gedung perwakilan melakukan penembakan ke arah demonstran yang mengakibatkan satu orang korban jiwa dan beberapa lainnya mengalami cedera. Aparat keamanan Inggris tidak melakukan tindakan apapun dalam insiden ini. Pemerintah Inggris memberikan penjelasan bahwa mereka menghormati kekebalan dan keistimewaan gedung perwakilan diplomatik yang ada di wilayahnya sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam Pasal 22 Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik, sehingga pihak Inggris baru mengevakuai gedung perwakilan Libya setelah hubungan diplomatik antara Inggris dengan Libya berakhir.<sup>15</sup>

Aplikasi dari kekebalan gedung perwakilan diplomatik yang merupakan implementasi dari teori ekterritorialitas ini juga mencakup rumah kediaman dari kepala perwakilan diplomatik<sup>16</sup>, dan juga berdampak kepada kebebasan korespondensi dari gedung perwakilan diplomatik itu sendiri serta dokumen-dokumen dan arsip-arsip di dalamnya.<sup>17</sup> Penerapan kekebalan dan keistimewaan diplomatik terhadap rumah kediaman dari kepala perwakilan diplomatik sama dengan gedung perwakilan diplomatik, di mana aparat keamanan negara penerima tidak berhak untuk memasuki rumah kediaman dari kepala perwakilan diplomatik tanpa izin dari kepala perwakilan diplomatik yang bersangkutan.<sup>18</sup>

Kekebalan gedung perwakilan diplomatik menimbulkan sebuah tanggung jawab negara penerima apabila mereka sengaja ataupun lalai dalam memenuhi kewajibannya. Kasus penyanderaan dan penguasaan gedung perwakilan diplomatik Amerika Serikat di Teheran, Iran. Mahkamah Internasional di dalam putusannya menyebutkan bahwa Iran harus bertanggungjawab penuh atas segala kerugian yang diderita oleh pihak Amerika Serikat sebagai dampak kasus ini.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup>Tim Hiller, Op cit, hal 153

<sup>16</sup> Pasal 30 Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik

<sup>17</sup> Pasal 24 Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

<sup>18</sup>Tim Hiller, Op cit, hal 153

<sup>19</sup>Putusan Mahkamah Internasional di dalam "*Iranian Hostage Case*" antara Iran Vs. Amerika Serikat. <http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6293.pdf> " *that Iran is under an obligation to makereparation for the injury caused to the United States;*"

Segala hak-hak istimewa yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik tidak terlepas dari kewajiban yang terdapat di dalam Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik. Hal ini terlihat di dalam ketentuan yang ada di Konvensi tersebut yang menyebutkan bahwa gedung perwakilan diplomatik tidak boleh digunakan untuk tindakan yang tidak sesuai dengan tugas dan fungsi diplomatik sebagaimana dinyatakan di dalam Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik, peraturan hukum internasional lainnya, serta perjanjian khusus antara negara penerima dengan negara pengirim.

*“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 agreements in force between the sending and the receiving State”<sup>20</sup>*

Gedung perwakilan diplomatik yang sejatinya digunakan untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi diplomatik terkadang disalahgunakan untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur oleh hukum internasional. Kewenangan mutlak yang dimiliki oleh kepala perwakilan untuk mengizinkan atau tidaknya aparat keamanan negara penerima memasuki wilayah gedung perwakilan diplomatik menjadi penyebab penyalahgunaan fungsi gedung perwakilan diplomatik yang kemudian berimplikasi kepada pernyataan *persona non grata* dari negara penerima terhadap kepala perwakilan diplomatik apabila negara penerima dapat membuktikan penyalahgunaan gedung perwakilan tersebut, sehingga negara penerima dapat memasuki wilayah perwakilan diplomatik apabila mempunyai keyakinan dan bukti yang kuat terjadinya penyalahgunaan gedung perwakilan diplomatik. Tindakan negara penerima untuk memasuki gedung perwakilan diplomatik terjadi di dalam kasus Kedutaan Besar Irak di Pakistan.<sup>21</sup> Kasus ini berawal dari kecurigaan aparat keamanan Pakistan terhadap penyalahgunaan terhadap kekebalan dan keistimewaan dari gedung perwakilan diplomatik yang bermula dari ketidaksengajaan kerusakan yang terjadi pada peti kemas yang dialamatkan kepada kedutaan besar Irak sehingga terlihat isinya oleh pejabat bea cukai Pakistan. Mengetahui hal ini, Pemerintah Pakistan meminta izin kepada kepala perwakilan diplomatik Irak untuk melakukan pemeriksaan terhadap gedung perwakilan diplomatik Irak yang diduga sebagai tempat penyimpanan senjata,

---

<sup>20</sup> Pasal 41 (3) Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik

<sup>21</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*, Alumni:Bandung, 1995, Hal 74

namun permintaan tersebut ditolak. Aparat keamanan Pakistan dengan memiliki keyakinan akan adanya penyalahgunaan kekebalan diplomatik, maka tetap memasuki gedung perwakilan diplomatik. Pemeriksaan tersebut membuahkan hasil, di mana ditemukan 59 peti yang berisi senjata, bahan peledak dan amunisi yang akan diserahkan kepada pemberontak Belouchistan.

### **3.3 Instrumen Hukum Internasional Terkait dengan Pemberian Suaka**

Suaka yang sering dijadikan alasan bagi suatu negara untuk melindungi seseorang atau kelompok tertentu padahal seseorang atau kelompok tersebut tidak memenuhi persyaratan untuk mendapatkan suaka, sering menjadi kontroversi antara negara pemberi suaka dengan negara yang warga negaranya diberikan suaka sebagai tindakan campur tangan terhadap urusan dalam negeri.

Pelaksanaan suaka sebagai salah satu tindakan yang merefleksikan suatu yurisdiksi negara bukanlah suatu tindakan yang tidak berdasarkan landasan yang kuat, hal tersebut karena ada beberapa instrumen hukum internasional yang memperbolehkan bahkan mewajibkan suatu negara untuk melakukan pemberian suaka terhadap seseorang atau kelompok tertentu yang dikategorikan layak diberikan suaka.

#### **1. Konvensi Havana 1928 Tentang Suaka Politik**

Konvensi yang merupakan kesepakatan negara-negara Amerika untuk menyepakati sebuah instrumen internasional yang terkait suaka ini ditandatangani oleh 16 negara pada tanggal 26 Desember 1933.

#### **2. Deklarasi Universal mengenai Hak Asasi Manusia Tahun 1948**

Kesadaran masyarakat internasional untuk menghormati dan melindungi hak asasi manusia pasca perang dunia kedua mendorong negara-negara di dunia untuk membuat sebuah instrumen internasional yang memuat prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia. Hak asasi manusia tidak hanya merupakan warisan kebudayaan dunia yang bersifat lintas kebudayaan melainkan juga dasar nilai-nilai yang merupakan komitmen yang didasarkan pada hukum internasional, konstitusi dan hukum nasional.<sup>22</sup> Pada tanggal 10 Desember 1948, Majelis Umum PBB mengadopsi sebuah instrumen internasional terkait dengan hak asasi manusia, *Universal Declaration of Human Rights* 1948.

---

<sup>22</sup> <http://www.un.org/events/humanrights/2007/udhr.shtml>

Deklarasi ini memuat prinsip/prinsip terkait hak asasi manusia yang pada dasarnya adalah kewajiban bagi setiap negara untuk melindungi dan menghormatinya. Setiap orang mempunyai hak untuk diperlakukan sama tanpa memandang perbedaan ras, agama, warga negara, keyakinan politik dan lain-lain serta mempunyai hak untuk mendapat perlakuan yang adil, layak, dan persamaan di depan hukum. Salah satu implementasi dari deklarasi ini dalam melindungi hak asasi manusia yang merupakan kewajiban internasional bagi setiap negara maka diaturlah mengenai hak setiap orang untuk memperoleh suaka.<sup>23</sup>

*"Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution"*

Pengaturan ini kemudian mendorong lahirnya sebuah resolusi Majelis Umum PBB yang mengatur mengenai suaka teritorial tanggal 14 Desember 1967 Nomor 2312 (XXII).

### **3. Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik**

Konvensi Caracas merupakan instrumen regional yang terkait dengan masalah pengungsi, di mana negara-negara Amerika Latin sepakat untuk mengkodifikasi permasalahan suaka yang melahirkan dua konvensi, yang pertama terkait dengan suaka teritorial dan yang kedua terkait dengan suaka diplomatik. Konvensi yang disepakati pada tanggal 28 Maret 1954 ini memuat ketentuan-ketentuan yang memperkuat hak negara di dalam memberikan suaka sekaligus sebagai dasarnya adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia. Hak negara untuk memberikan suaka dinyatakan di dalam Pasal 2 (1) Konvensi Konvensi Caracas 1954 Tentang Hubungan Diplomatik.

*"Every State has the right to grant asylum; but it is not obligated to do so or to state its reasons for refusing it."*

Ketentuan yang ada di dalam pasal tersebut secara jelas menyatakan bahwa pemberian suaka merupakan hak setiap negara akan tetapi bukan merupakan suatu kewajiban dan bukan keharusan untuk memberikan alasan di dalam penolakannya. Pemberian suaka yang diatur di dalam konvensi ini tidak serta merta dapat diberikan kepada setiap orang, melainkan ada syarat-syarat yang harus terpenuhi untuk dapat dikatakan layak mendapatkan suaka.

*"It is not lawful to grant asylum to persons who, at the time of requesting it, are under indictment or on trial for common offenses or have been convicted by competent regular courts and have not served the respective sentence, nor*

---

<sup>23</sup>Pasal 14 (1) Deklarasi Universal 1948 Tentang Hak Asasi Manusia

*to deserters from land, sea, and air forces, save when the acts giving rise to the request for asylum, whatever the case may be, are clearly of a political nature. Persons included in the foregoing paragraph who de facto enter a place that is suitable as an asylum shall be invited to leave or, as the case may be, shall be surrendered to the local authorities, who may not try them for political offenses committed prior to the time of the surrender.”<sup>24</sup>*

Ketentuan tersebut menyatakan bahwa pemberian suaka terhadap seseorang yang pada saat meminta suaka sedang dalam proses dakwaan atau telah dijatuhi hukuman oleh pengadilan yang berwenang untuk tindak kejahatan biasa adalah tindakan pelanggaran. Pemberian suaka pun hanya dilakukan di dalam situasi yang penting di mana apabila seseorang tidak diberikan suaka maka akan terancam keselamatannya, kebebasannya, serta integritas personalnya.<sup>25</sup> Pemberian suaka yang diatur di dalam konvensi ini hanyalah sebatas untuk melindungi hak asasi manusia seseorang di mana setiap negara bisa memberikan perlindungan kepadanya untuk menjamin seseorang tidak dilanggar hak asasinya oleh pemerintahnya, hal ini terlihat dari ketentuan bahwa negara pemberi suaka dapat sewaktu-waktu mengembalikan penerima suaka ke negara asalnya dengan jaminan dan keyakinan bahwa penerima suaka bila dikembalikan akan mendapatkan keamanan dan perlindungan terhadap hak asasinya seperti yang dinyatakan di dalam Pasal 5 Konvensi ini.<sup>26</sup>

#### **4. Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Teritorial**

Konvensi Caracas lainnya yang terkait dengan permasalahan suaka adalah Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Teritorial. Konvensi ini lahir bersamaan dengan Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik sebagai bentuk kepedulian Negara-negara Amerika Latin terhadap Hak Asasi Manusia dan didorong dengan tingginya praktik pemberian suaka di wilayah tersebut. Tidak berbeda dengan Konvensi Caracas Tentang Suaka Diplomatik, Konvensi ini pun mengatur mengenai pemberian suaka oleh suatu negara. Setiap Negara mempunyai hak sebagai pelaksanaan dari yurisdiksinya untuk mengizinkan seseorang masuk ke dalam wilayahnya tanpa adanya keluhan dari negara lain.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup>Pasal 3 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik

<sup>25</sup>Pasal 5 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik

<sup>26</sup>Pasal 11 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik

<sup>27</sup>Pasal 1 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Teritorial

Terkait dengan pelaksanaan yurisdiksi sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 1 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Teritorial bahwa pemberian suaka merupakan refleksi dari pelaksanaan yurisdiksi suatu negara, dengan mengizinkan seseorang yang termasuk ke dalam kategori layak menerima suaka berdasarkan konvensi ini ke dalam wilayah teritorialnya. Seseorang yang dianggap layak untuk mendapatkan suaka, dalam hal ini adalah suaka teritorial dengan diizinkan memasuki wilayah teritorial suatu negara adalah seseorang yang mengalami diskriminasi terhadap kepercayaan, pendapatnya, ataupun partai politiknya serta hal-hal lain yang dianggap sebagai diskriminasi politik sehingga menyebabkan adanya ancaman bagi kebebasannya di negara asal.

Merupakan suatu kewajiban negara pemberi suaka untuk tidak mendiskriminasikan seseorang hanya berdasarkan ia seorang pengungsi, sehingga di dalam Pasal 7 Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Teritorial ini pengungsi mempunyai kebebasan untuk mengeluarkan pendapat di mana negara ketiga tidak bisa melarangnya terkecuali pendapat yang dikeluarkannya itu berpotensi adanya provokasi kepada negara ketiga.

#### **5. Resolusi Majelis Umum PBB tanggal 14 Desember 1967 Nomor 2312 (XXII)**

Resolusi yang dikeluarkan oleh Majelis Umum PBB ini merupakan tindak lanjut dari resolusi sebelumnya nomor 1839 (XVII) tanggal 19 Desember 1962, nomor 2100 (XX) tanggal 20 Desember 1965 dan nomor 2203 (XXI) tanggal 16 Desember 1966 terkait dengan deklarasi mengenai hak atas suaka.<sup>28</sup> Resolusi yang didasarkan pada Pasal 14 dan Pasal 13 (2) Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia 1948 ini memuat mengenai hak seseorang untuk mendapatkan perlindungan suaka sebagai implementasi dari hak asasi yang dimilikinya. Hak seseorang untuk mendapatkan suaka tertuang di dalam Pasal 1 Deklarasi ini, di mana dinyatakan :

*“Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States”*

---

<sup>28</sup> Pembukaan Resolusi Majelis Umum PBB 2312 (XXII) tahun 1967 tentang deklarasi suaka teritorial

berdasarkan ketentuan pasal 1 tersebut, seseorang yang termasuk ke dalam kategori yang dinyatakan di dalam Pasal 14 Deklarasi Universal Mengenai Hak Asasi Manusia 1948 berhak untuk meminta mendapatkan suaka yang diberikan oleh negara lain, dan hanya negara yang dapat memberikan suaka. Pemberian suaka dikecualikan oleh deklarasi ini kepada seseorang yang telah melakukan ataupun sedang menghadapi tuntutan atas tindakan pelanggaran yang berkaitan dengan kejahatan terkait hak asasi manusia, dan perdamaian serta kejahatan perang ataupun kejahatan yang tergolong kejahatan internasional serta tidak bertentangan dengan prinsip dan tujuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa yang tercantum di dalam Piagam PBB.<sup>29</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut, maka negara wajib untuk mengevaluasi latar belakang pemberian suaka. Kewajiban negara di dalam pemberian suaka pun timbul berdasarkan resolusi ini, di mana negara pemberi suaka wajib untuk menjaga tindakan dari seseorang yang diberikan suaka untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan prinsip dan tujuan PBB yang terdapat di dalam Piagam PBB.<sup>30</sup>

Keempat instrumen hukum internasional di atas secara menyeluruh menyatakan bahwa hak setiap orang untuk mendapatkan atau menikmati perlindungan dari negara lain dengan mengkategorikan yang bersangkutan sebagai orang yang layak dalam menerima suaka, bahkan lebih jelas diatur mengenai kategori seseorang yang layak untuk menerima suaka terdapat di dalam Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 2312 (XXII) Tentang Suaka Teritorial. Berdasarkan hal tersebut jelas terlihat bahwa pemberian suaka merupakan hak absolut dari semua negara di dalam refleksi pelaksanaan kedaulatannya dengan catatan pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan instrumen hukum internasional dan bukan atas kepentingan pribadi ataupun golongan melainkan untuk kepentingan penghormatan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia berdasarkan hukum internasional.

---

<sup>29</sup> Pasal 1 (2) Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 2312 (XXII) tahun 1967 tentang suaka teritorial.

<sup>30</sup> Pasal 4 Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 2312 (XXII) Tahun 1967 tentang suaka teritorial

### 3.4 Contoh Kasus Pemberian Suaka

Sejumlah tindakan pemberian suaka telah dipraktikkan oleh negara-negara di dalam hubungan mereka sebagai komunitas internasional, bahkan ada beberapa contoh kasus pemberian suaka yang menimbulkan konflik kepentingan antara negara pemberi suaka dengan negara yang warga negaranya diberikan suaka. Ada beberapa contoh praktik negara-negara di dalam praktik pemberian suaka, yaitu antara lain :

#### 1. Haya De La Torre Asylum Case (Peru Vs Kolombia)

Kasus ini berawal dari pemberian suaka oleh kedutaan besar Kolombia di Lima, Peru kepada Ketua Partai Politik di Peru, Aliansi Revolusioner Rakyat Amerika (*The American People's Revolutionary Alliance*) pada tanggal 3 Januari 1949.<sup>31</sup> Pemberian suaka ini berlatar belakang pemberontakan yang terjadi pada tanggal 3 Oktober 1948 yang didalangi oleh Haya De La Torre yang pada akhirnya dapat diselesaikan dengan baik oleh aparat keamanan Peru. Setelah suasana kondusif, Haya De La Torre yang dianggap sebagai dalang pemberontakan menjadi sasaran pencarian yang dilakukan oleh pemerintah Peru. Namun usaha Pemerintah Peru untuk menangkap Haya De La Torre sia-sia karena Kolombia menganggap yang bersangkutan sebagai seseorang yang pantas mendapatkan suaka dikarenakan statusnya sebagai buronan politik berdasarkan Perjanjian Bolivia 1911 Tentang Ekstradisi, Konvensi Havana 1928 Tentang Suaka, dan Konvensi Montevideo 1933 Suaka Politik serta Kolombia menganggap bahwa situasi ini memerlukan tindakan unilateral dari suatu negara untuk memberikan suaka kepada seseorang yang dikategorikan sebagai buronan politik. Pemerintah Kolombia melalui perwakilan diplomatiknya di Lima, Peru meminta tindakan pengamanan kepada Peru dalam usahanya membawa keluar Haya De La Torre dari Peru. Hal ini spontan menimbulkan protes dari pihak Peru atas tindakan Kolombia memberikan suaka kepada Haya De La Torre, dasar yang diajukan oleh Peru atas keberatannya adalah bahwa Peru menganggap Haya De La Torre tidak dapat dikategorikan sebagai buronan politik dan terancam keamanan politiknya, Peru menganggap bahwa apa yang telah Haya De La Torre lakukan adalah tindakan kriminal biasa yang tidak bisa dikategorikan sebagai seseorang yang layak

---

<sup>31</sup> Ringkasan Putusan ICJ dalam "Asylum Case" antara Peru Vs Kolombia pada tanggal 20 November 1950 yang diunduh dari [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

mendapatkan suaka. Perdebatan antara Peru dan Kolombia yang tidak menemukan kesepakatan, maka kedua belah pihak setuju untuk mengajukan sengketa tersebut ke Mahkamah Internasional.

Mahkamah Internasional membantah argumen yang diajukan oleh Kolombia terkait dengan pembenarannya dalam pemberian suaka terhadap Haya De La Torre, di mana Mahkamah menyatakan bahwa berdasarkan Perjanjian Bolivia 1911 Tentang Ekstradisi memang diakui adanya lembaga suaka berdasarkan prinsip hukum internasional, namun prinsip ini tidak memerlukan tindakan unilateral dan di sisi lain, konvensi ini mengatur mengenai ekstradisi di mana dalam kasus ekstradisi pengungsi berada di dalam wilayah negara yang memberikan perlindungan sehingga perlindungan yang dinyatakan di dalam konvensi ini tidak dapat dipraktikkan menjadi suaka diplomatik. Kemudian Mahkamah Internasional pun menyatakan bahwa di dalam Konvensi Havana 1928 Tentang Suaka tidak dinyatakan baik secara implisit maupun eksplisit tindakan unilateral. Terkait dengan Konvensi Montevideo, Mahkamah Internasional menyatakan bahwa Peru tidak meratifikasi konvensi tersebut, sehingga konvensi ini tidak dapat diberlakukan terhadap Peru. Sehingga Mahkamah Internasional menyimpulkan bahwa Kolombia tidak berkompentensi untuk memberikan suaka terhadap Haya De La Torre.

Tindakan Kolombia untuk memberikan sebuah perlindungan atau suaka terhadap orang asing di wilayahnya, dalam kasus ini wilayah eksteritorial, merupakan hak sebagai negara yang berdaulat. Pemberian suaka terhadap Haya De La Torre ini berdasarkan asumsi Kolombia merupakan suatu keharusan yang menjadi kewajiban negara untuk melindungi hak asasi manusia, apalagi status dari Haya De La Torre ini adalah seorang penjahat politik di Peru sehingga Haya De La Torre memenuhi kriteria untuk diberikan sebuah perlindungan berdasarkan hukum internasional.

Terkait dengan pemberian suaka di dalam gedung perwakilan diplomatik, di mana pemberian suaka tersebut merupakan hak dari kepala perwakilan, beberapa sarjana ahli hukum internasional mengatakan :

- a. Sumaryo Suryokusumo dalam bukunya yang berjudul Hukum Diplomatik dan Konsuler halaman 152 menyatakan bahwa 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 sekehendak hatinya dan akan melibatkan suatu pelanggaran kedaulatan negara tempat perwakilan asing tersebut berada.

- b. Starke, dalam bukunya yang berjudul *Introduction to International Law* halaman 356-357 menyatakan 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 akibatnya dapat membebaskan pelarian dari pelaksanaan hukum dan keadilan oleh negara territorial.
- c. B. Sen dalam bukunya yang berjudul *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* menyatakan bahwa masalah pemberian suaka dalam gedung perwakilan diplomatik timbul karena berbagai keadaan. Ada kemungkinan pada waktu pemberontakan atau perang saudara ataupun kudeta, para pemimpin dari golongan yang kalah atau anggota-anggota pemerintahan 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*).

Dari ketiga pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa tidak adanya hak dari kepala perwakilan diplomatik untuk memberikan suaka di dalam gedung perwakilan diplomatik, termasuk melarang seseorang atau kelompok yang memasuki gedung perwakilan diplomatik untuk meminta suaka terkecuali latar belakangnya adalah tindak kejahatan biasa (*common crime*).

## **2. Kasus Pemberian Suaka oleh Pemerintah Australia Kepada 42 WNI asal Papua**

Kasus ini terjadi pada tahun 2006 di mana sebanyak 42 orang WNI asal Papua diberikan suaka oleh Pemerintah Australia. Warga Negara Indonesia asal Papua tersebut berlayar menuju Cape York, wilayah paling utara Australia yang kemudian sesampainya di sana diberikan izin tinggal sementara oleh

Pemerintah Australia yang dilatarbelakangi oleh perlindungan kemanusiaan terhadap 42 warga Papua tersebut dengan alasan genosida.<sup>32</sup>

Hal ini menimbulkan kekecewaan Pemerintah Indonesia terhadap Australia yang ditunjukkan dengan melakukan penarikan sementara duta besar Indonesia untuk Australia.<sup>33</sup> Sikap kekecewaan Pemerintah Indonesia berdasarkan kepada bahwa Indonesia menganggap tindakan Pemerintah Australia tidak menghormati, menghargai, dan mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia karena tindakan Australia tersebut seolah-olah membenarkan tindakan separatisme yang terjadi di Papua. Pemerintah Indonesia berusaha untuk meminta keterangan dari Pemerintah Australia terkait dengan pemberian izin tinggal sementara kepada 42 WNI asal Papua sehingga Pemerintah Australia mengambil tindakan untuk mengirimkan tim ke Indonesia guna mengklarifikasi tindakan Australia memberikan izin tinggal bagi 42 warga Papua.<sup>34</sup> Kasus ini merupakan salah satu contoh praktik pemberian suaka teritorial yang akhirnya muncul ke permukaan sebagai suatu masalah dengan alasan perbuatan yang tidak menyenangkan dari negara asal.

Tindakan Australia sebagai negara yang berdaulat akan wilayah darat, laut, dan udara berdasarkan hukum internasional mempunyai hak untuk mengatur siapa saja yang boleh masuk ke dalam wilayahnya dan juga menegakkan hukum nasionalnya terhadap seseorang, kelompok, ataupun individu dan peristiwa hukum. Masuknya WNI ke dalam wilayah teritorialnya membuat Australia menuntut Australia untuk mengambil langkah strategis di dalam perlindungan kemanusiaan, dengan adanya kewajiban internasional yang melekat untuk melindungi hak asasi manusia maka berdasarkan latar belakang yang terjadi dan mengakibatkan WNI tersebut melarikan diri ke wilayah Australia maka Pemerintah Australia mengambil langkah untuk memberikan izin tinggal bagi 42 WNI tersebut. Namun di sisi lain, Pemerintah Indonesia merasa keberatan akan tindakan Pemerintah Australia tersebut sehingga menimbulkan protes keras terhadap Pemerintah Australia. Berdasarkan hukum internasional di

---

<sup>32</sup><http://news.detik.com/read/2006/03/28/160140/567105/10/pemberian-visa-australia-ke-42-warga-papua-hal-manusiawi> yang diunduh pada tanggal 10 Januari 2012

<sup>33</sup><http://www.antarane.ws.com/print/1143185890/protes-terhadap-australia-ri-pulangkan-dubes-hamzah-thayeb> yang diunduh pada tanggal 10 Januari 2012

<sup>34</sup>[http://www.indosiar.com/fokus/australia-akan-kirim-utusan-bahas-pemberian-visa\\_50597.html](http://www.indosiar.com/fokus/australia-akan-kirim-utusan-bahas-pemberian-visa_50597.html) yang diunduh pada tanggal 10 Januari 2012

mana setiap manusia mempunyai hak asasi dan negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan akan hak tersebut, maka tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Australia tidaklah menyalahi aturan internasional yang berlaku, di mana 42 WNI asal Papua tersebut merasakan ketidakamanannya untuk tetap tinggal di wilayah Republik Indonesia.

Pasal 32 Konvensi PBB tentang Status Pengungsi 1951 menyatakan :

"... the refugee shall be allowed to submit evidence to clear himself, and to appeal to and be represented for the purpose before competent authority or a person or persons specially designated by the competent authority".

Dapat dilihat bahwa setiap pengungsi wajib diberikan kesempatan untuk membuktikan klaim-klaimnya dan untuk mengajukan banding atau upaya lebih lanjut dalam membuktikan klaimnya tersebut termasuk untuk didampingi oleh ahli hukum. Tampak jelas bahwa pemberian Temporary Protection Visa (TPV) kepada 42 dari 43 WNI asal Papua tersebut telah dilakukan oleh Pemerintah Australia sesuai dengan kewajiban negara tersebut berdasarkan aturan hukum Internasional yang berkaitan dengan pengungsi dan pencari suaka. Tidak terdapat kewajiban bagi negara penerima (*asylum-granting state*) untuk mendengar atau mempertimbangkan klaim ataupun keterangan dari pemerintah negara asal (*origin state*) pencari suaka.

### **3. Pemberian Suaka kepada 29 pemuda asal Timor Timur oleh Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jakarta<sup>35</sup>**

Kasus ini berawal dari masuknya 29 pemuda asal Timor Timur ke dalam wilayah gedung perwakilan diplomatik AS di Jakarta. Maksud dan tujuan pemuda tersebut adalah untuk bertemu dengan Menteri Luar Negeri Warren Christopher atau Presiden Bill Clinton yang akan hadir pada Pertemuan APEC di Bogor. Mereka menuntut pembebasan Xanana Gusmao yang telah dipenjara dalam kurun waktu 20 tahun karena tindak subversi dan para tahanan orang Timor lainnya. Setelah 10 hari menetap di bawah lindungan kedutaan besar AS, 29 pemuda tersebut akan mendapatkan suaka dari Portugal, oleh karena itu Kedutaan Besar AS beserta Komite Palang Merah Internasional akan mempersiapkan dokumen perjalanan untuk mereka. Pemerintah Indonesia

---

<sup>35</sup> Sumaryo Suryokusumo, Op Cit. Hal 157-158

dalam hal ini tidak merasa keberatan untuk memberikan jaminan tidak akan menghalangi kepergian mereka menuju Portugal.

Dalam kasus ini, peran gedung perwakilan diplomatik sebagai salah satu sarana yang dapat digunakan bagi pencari suaka terlihat cukup dominan, di mana tidak ada tindakan dari pemerintah Indonesia untuk berusaha memasuki atau melanggar kekebalan gedung perwakilan diplomatik Amerika Serikat guna mengambil alih WNI yang masuk ke dalamnya. Kepatuhan Pemerintah Indonesia terhadap hukum internasional terkait dengan kekebalan gedung perwakilan diplomatik terlihat dari tidak keberatannya untuk memberikan jaminan dan bersedia untuk tidak menghalangi kepergian WNI menuju Portugal untuk mendapatkan suaka teritorial. Penuntutan pembebasan Xanana Gusmao merupakan alasan utama mereka untuk meminta suaka di dalam gedung perwakilan asing di Jakarta. Seharusnya sebagai negara yang berdaulat, Indonesia dapat melakukan tindakan yang sama seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Peru untuk tidak memberikan izin atas dipindahkannya WNI asal Timor-Timur tersebut menuju Portugal. Pemberian suaka ini pun haruslah dianalisis terlebih dahulu oleh pihak kedutaan Amerika Serikat mengenai latar belakangnya, apakah memang dilandasi oleh politik atau hanya kejahatan biasa, sehingga apabila ditemukan unsur kejahatan politik dan dirasakan dapat mengancam keamanan dan kelangsungan hidup yang bersangkutan apabila tidak diberikan suaka, maka pemberian suaka tersebut diperbolehkan berdasarkan hukum internasional, namun apabila dilatarbelakangi oleh tindakan kriminal biasa, maka selayaknya pihak Kedutaan Besar Amerika Serikat tidaklah mengizinkan mereka untuk memasuki wilayah kedutaan.

#### **4. Kasus Pemberian Suaka Kepada 11 WNI asal Timor-Timur oleh Kedutaan Besar Swedia dan Finlandia di Jakarta.<sup>36</sup>**

Kasus ini berawal dari 7 pemuda asal Timor-Timur ke dalam Kedutaan Besar Swedia dan 4 lainnya ke Kedutaan Besar Finlandia di Jakarta. Kemudian kesebelas pemuda asal Timor-Timur tersebut meminta suaka diplomatik, dan atas bantuan yang diberikan oleh ICRC (*International Commission of Red*

---

<sup>36</sup> Widodo, Ibid. Hal 321

*Cross*), sebelas orang WNI asal Timor-Timur tersebut dapat diterbangkan menuju Swiss.

Kasus pelarian ini terjadi tatkala Pemerintah Indonesia sedang memperjuangkan integrasi wilayah Timor. Usaha untuk meninggalkan tanah air dan mencari perlindungan merupakan hak dari setiap individu, namun seperti yang telah diungkapkan bahwa hukum internasional tidaklah mengakui mengenai hak dari kepala perwakilan untuk memebrikan suaka di dalam wilayah gedung perwakilan diplomatiknya. Pemberian suaka pun seperti yang telah diketahui memerlukan analisis terkait dengan apa yang melatarbelakangi seseorang meminta suaka. Dalam kasus ini seharusnya tindakan yang dilakukan oleh 11 WNI asal Timor-Timur itu bukan lah merupakan kejahatan politik, karena mereka dapat dikategorikan sebagai Gerakan Pengacau Keamanan yang melakukan tindak kriminal biasa, sehingga seharusnya gedung perwakilan diplomatik asing tidaklah memberikan suaka kepada mereka.

#### **5. Pemberian Suaka kepada Saadi Khadafi oleh Pemerintah Niger<sup>37</sup>**

Terjadinya kerusuhan yang menginginkan berakhirnya Pemerintahan Khadafi terjadi di Libya. Setelah sekian lama melakukan unjuk rasa dan berhasil menguasai Ibu Kota Libya, Tripoli, akhirnya pemerintahan Khadafi jatuh dan pemerintahan sementara menginginkan Putra Khadafi, Saadi di tuntutan dan dijatuhi hukuman atas tindakannya selama memimpin Federasi Sepakbola Libya. Persetujuan Pemerintah Niger untuk memberikan suaka kepada Saadi Khadafi didasarkan kepada alasan kemanusiaan, di mana hal tersebut diungkapkan oleh Presiden Niger, Mahamadou Issoufou. Tindakan Niger ini spontan menimbulkan reaksi negatif dari Pemerintah Libya yang baru, di mana Pemerintah Libya yang baru menyatakan bahwa tindakan Niger dalam memberikan suaka kepada Saadi Khadafi tidak dapat dibenarkan dan didasari rasa permusuhan yang dapat mengakibatkan rusaknya hubungan kedua negara. menjawab pernyataan tersebut, Pemerintah Niger melaksanakan Prinsip *non-refoulement* dengan menyatakan tidak akan mengembalikan Saadi Khadafi ke Libya apabila tidak ada jaminan bahwa Saadi akan dihadapkan dengan peradilan yang berimbang.

---

<sup>37</sup> [http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/11/111115\\_libianiger.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2011/11/111115_libianiger.shtml)

Keamanan yang dijadikan alasan utama oleh Pemerintah Niger untuk tidak mengembalikan Saadi Khadafi merupakan suatu tindakan yang benar karena berdasarkan hukum internasional terkait dengan prinsip *non-refoulement* tidaklah dibenarkan mengembalikan seseorang ke negara asalnya apabila diyakini bahwa dengan pengembalian tersebut kehidupan yang bersangkutan menjadi tidak aman. Pemberian suaka yang dilakukan oleh Pemerintah Niger pun dirasakan bukanlah merupakan tindakan yang tidak bersahabat, karena sesuai dengan kewajiban negara di dalam hukum internasional bahwa setiap negara mempunyai kewajiban untuk melindungi hak asasi manusia yang salah satunya dapat diimplementasikan dengan memberikan suaka, di mana Pemerintah Niger melihat keamanan dari Saadi Khadafi pasca kudeta Pemerintahan Moammar Khadafi berada di dalam titik ketidakamanan. Oleh karena itu seharusnya Pemerintah Libya tidaklah menganggap bahwa tindakan yang dilakuka oleh Pemerintah Niger merupakan bentuk rasa permusuhan dan akan merusak hubungan kedua negara.



## **BAB IV**

### **Pemberian Suaka di dalam Hukum Internasional**

#### **4.1 Pelaksanaan Pemberian Suaka Berdasarkan Hukum Internasional**

Pelaksanaan kedaulatan negara sebagai bentuk supremasinya terhadap wilayah teritorialnya dapat direfleksikan melalui pemberian suaka, di mana setiap negara mempunyai kewenangan penuh untuk membuat dan memberlakukan hukumnya terhadap orang, benda, dan peristiwa hukum yang berada di dalam wilayahnya. Wilayah teritorial suatu negara pada dasarnya dibagi menjadi dua, pertama adalah wilayah yang secara geografis ada di dalam batas-batas negaranya berdasarkan hukum internasional, dan kedua adalah sebuah wilayah yang dikatakan sebagai perluasan suatu negara karena mempunyai hubungan dengan negara tersebut seperti kapal berbendera, pesawat udara, dan perwakilan diplomatik dan konsuler di negara lain (wilayah eksteritorial). Terkait dengan wilayah negara tersebut, maka pada dasarnya pemberian suaka pun dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu pemberian suaka yang dilakukan di dalam wilayah teritorial suatu negara, dan pemberian suaka yang dilakukan di wilayah eksteritorialnya.

Pada dasarnya menerima suaka merupakan salah satu hak asasi manusia, hal ini dinyatakan di dalam Pasal 14 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia 1948, kemudian hal yang sama juga dinyatakan di dalam Pasal 1 Deklarasi Tentang Suaka Teritorial Tahun 1967. Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat bahwa hak seseorang untuk memperoleh suaka diakui oleh hukum internasional, namun hak seseorang untuk mendapatkan suaka tersebut hanya sebatas mencari dan menikmati bukan untuk mendapatkan ataupun menerima, hal ini berdampak kepada negara bahwa di dalam tindakannya untuk memberikan suaka hanyalah sebatas pada pelaksanaan dari kedaulatan negara tersebut. Negara pun mempunyai hak untuk mengevaluasi sendiri dasar-dasar yang melandasi mereka untuk memberikan suaka kepada seseorang. Walaupun suaka merupakan hak dari setiap orang untuk menikmatinya, tetapi pemberian suaka tidak lepas dari peranan negara selaku pemberi suaka. Negara berperan penuh dalam melakukan evaluasi dan penilaian terhadap seseorang yang akan diberikan suaka untuk menentukan apakah seseorang tersebut layak atau tidak diberikan suaka

Beberapa instrumen hukum internasional secara jelas menyatakan bahwa pemberian suaka merupakan tindakan yang boleh dilakukan oleh negara dalam hal melakukan perlindungan terhadap seseorang yang berdasarkan hukum internasional termasuk ke dalam kategori layak menerima suaka. Kategori yang dinyatakan di dalam beberapa instrumen hukum internasional terkait dengan layak atau tidaknya seseorang dalam menerima suaka adalah latar belakang seseorang tersebut di dalam pencarian suaka. Deklarasi Tentang Suaka Teritorial 1967 menyatakan bahwa seseorang yang berhak menerima suaka adalah :

1. Berdasarkan Pasal 14 Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia Tahun 1948;
2. Seseorang yang berjuang melawan kolonialisme;
3. Seseorang yang tidak atau sedang dalam tuntutan hukum atas perbuatan melawan hukum terkait dengan kejahatan kemanusiaan dan kejahatan lain yang berdasarkan instrumen hukum internasional lainnya termasuk sebagai kejahatan internasional.

*United Nation High Commissioner for Refugee (UNHCR)* dalam mandatnya dan definisi suaka dinyatakan secara implisit persyaratan seseorang yang layak untuk menerima suaka.

*"The term asylum seeker refers to a person who request refugee status in another state, normally on the grounds that they have a well-founded fear of persecution in their country of origin, or because their life and liberty is threatened by wars conflict and violence".*

Terlihat jelas di dalam pernyataan tersebut bahwa pencari suaka yang meminta perlindungan kepada negara lain dikarenakan adanya rasa ketidakamanan di negara asal sebagai akibat dari ancaman terhadap kehidupan dan kebebasan yang disebabkan oleh peperangan dan pelanggaran.

Contoh kasus rasa ketidakamanan yang dialami oleh seseorang sehingga memerlukan suaka adalah permintaan suaka oleh mantan diplomat Arab Saudi kepada Amerika Serikat.<sup>1</sup> Mantan Diplomat Arab Saudi, Ali Ahmad Aseri tersebut menyatakan ketidakamanan hidupnya apabila ia kembali ke negaranya, dan kemungkinan akan dijatuhi hukuman mati hal ini disebabkan karena beberapa waktu sebelumnya ia terbukti sebagai seorang homoseksual dan berteman dekat dengan seorang wanita Yahudi, yang menyebabkan dibebastugaskannya sebagai

---

1

diplomata Arab Saudi.

Majelis Umum PBB pada tanggal 14 Desember tahun 1967 memberikan rekomendasi kepada negara-negara anggota untuk memperhatikan standarisasi di dalam pemberian suaka yang terkait dengan kebutuhan-kebutuhan utama, yaitu :<sup>2</sup>

1. seorang pencari suaka dengan alasan penganiayaan tidak boleh ditolak untuk memasuki wilayah teritorial suatu negara, dan apabila orang tersebut telah terlanjur memasuki wilayah teritorial suatu negara maka negara tersebut tidak boleh mendeportasi secara paksa. Namun apabila negara tersebut menolak dengan pertimbangan alasan keamanan dalam negeri, maka negara tersebut harus memberikan izin tinggal sementara sampai yang bersangkutan mendapatkan suaka dari negara lain;
2. apabila suatu negara menghadapi kesulitan di dalam pemberian suaka, maka negara-negara lain berkewajiban untuk membantu mencari alternatif atau solusi untuk meringankan masalah negara tersebut;
3. suaka yang diberikan kepada orang-orang yang mencari tempat pengungsian dengan alasan penganiayaan, harus dihormati oleh semua negara.

Negara yang mempunyai kewenangan penuh atas wilayah teritorialnya membedakan menjadi dua dalam hal masuknya warga negara asing ke dalam wilayahnya, pertama adalah warga negara asing yang diberi izin untuk tinggal, dan yang kedua adalah warga negara asing yang hanya diberi izin untuk melakukan perjalanan.<sup>3</sup> Seseorang yang memasuki wilayah negara lain yang bukan negara asalnya berada di bawah kekuasaan negara tersebut walaupun pada saat yang bersamaan ia juga berada di bawah kekuasaan negara asalnya, sehingga berdampak kepada kewajiban negara untuk melindungi setiap orang yang berada di dalam wilayah teritorialnya. Dalam hal masuknya seseorang ke dalam wilayah suatu negara untuk meminta perlindungan sebagai akibat dari terancamnya keselamatan yang bersangkutan di negara asalnya mewajibkan negara untuk menerimanya terkait dengan peran negara dalam memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Negara penerima pencari suaka berdasarkan prinsip *non-refoulement*, maka berkewajiban untuk tidak

---

<sup>2</sup> Widodo, Op Cit, Hal 311-312

<sup>3</sup> Oppenheim, Op Cit. Hal 676

mengembalikan atau mengusir kembali seorang pencari suaka yang dapat diperkirakan jika dikembalikan ke negara asalnya maka akan terancam keselamatannya, namun jika suatu negara menolak untuk memberikan suaka kepada seseorang yang telah memasuki wilayah teritorialnya bukan berarti negara tersebut terlepas dari tanggung jawabnya, negara tersebut berkewajiban untuk :

1. mengembalikan mereka secara legal ke negara asalnya;
2. tidak akan mengeluarkan pencari suaka ke negara di mana hidupnya akan terancam;
3. mereka akan menikmati status sebagai pengungsi atau diberikan akses untuk prosedur suaka seefisien mungkin dan seadil-adilnya; dan
4. mereka akan menikmati hak-haknya yang mendasar.<sup>4</sup>

Sifat dari instrumen hukum internasional mengenai pemberian suaka yang kurang mengikat, mengakibatkan praktik pemberian suaka terkadang dianggap sebagai tindakan yang tidak bersahabat dan mencampuri urusan dalam negeri suatu negara dan terkadang pula pemberian suaka ini dilakukan berdasarkan kedekatan antara pencari suaka dengan pemerintah suatu negara dan hanya berpedoman kepada Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia dan Deklarasi PBB tentang Suaka Teritorial Tahun 1967 serta kebiasaan internasional. Praktik pemberian suaka pada saat ini hanya tergantung pada sebuah perjanjian, baik bilateral maupun regional antar negara-negara anggota serta kebijakan dalam negeri negara yang bersangkutan. Seperti pada kawasan regional Amerika Latin kebiasaan internasional terkait dengan suaka sering dipraktikkan oleh negara-negara Amerika Latin, yang kemudian dikodifikasikan menjadi sebuah instrumen hukum internasional regional yang berlaku di wilayah Amerika Latin, hasil kodifikasi terkait dengan suaka adalah Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Teritorial dan Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik. Kedua konvensi ini merupakan langkah nyata dari negara-negara Amerika Latin di dalam memfasilitasi praktik pemberian suaka yang kerap mereka lakukan. Konvensi mengenai Hak Asasi Manusia (*Pact of San Jose*) juga merupakan konvensi yang dihasilkan oleh negara-negara Amerika Latin untuk mengikatkan diri di dalam praktik pemberian suaka.

---

<sup>4</sup> Dwi Astuti Palupi, Pemberian suaka bagi warga negara asing dan dampaknya bagi hubungan internasional, Artikel. Universitas Bung Hatta Padang.

*"Every person has the right to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions, in the event he is being pursued for political offences or related common crimes".*

Berdasarkan ketentuan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mencari dan mendapatkan suaka, maka negara-negara Amerika Latin yang terikat pada Pakta San Jose ini memiliki kewajiban untuk memberikan suaka, sehingga berdasarkan Pakta San Jose pemberian suaka bukanlah merupakan hak dari suatu negara melainkan suatu kewajiban dan suatu penolakan atas pemberian suaka yang dilakukan oleh negara anggota harus disertakan alasan dan dasar-dasar yang jelas.

Pelaksanaan Suaka berdasarkan kepada hukum nasional masing-masing negara sebagai contohnya adalah Indonesia yang menganggap bahwa pemberian suaka adalah hak prerogatif dari negara di dalam pelaksanaan kedaulatannya. Pandangan Indonesia terkait dengan suaka ini terlihat di dalam beberapa peraturan perundang-undangan nasional, di antaranya :

1. Pasal 28 G ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 "setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain."
2. Pasal 28 Undang-Undang No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan "setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain, hak tersebut tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan non-politik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-bangsa."
3. Pasal 25 Undang-undang No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri "Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri"
4. Pasal 26 Undang-Undang No 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri "Pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan dan praktek internasional."
5. Pasal 5 ayat (1) Undang-undang No. 1 tahun 1979 tentang Ekstradisi "Ekstradisi tidak dilakukan terhadap kejahatan politik"

Amerika Serikat meletakkan pengaturan pemberian suaka sebagai bagian dari peraturan keimigrasiannya yang diatur di dalam *Immigration and National Act* Bab 208

tentang Suaka. Pemerintah Amerika Serikat mendefinisikan pengungsi sebagai seseorang yang sedang mengalami tuntutan atas permasalahan ras, kepercayaan, nasionalitas, keanggotaan di dalam suatu kelompok sosial tertentu, dan pandangan politiknya.<sup>5</sup>

Seseorang yang dapat menerima suaka adalah warga negara asing yang berada di dalam wilayah Amerika Serikat atau yang datang ke wilayah Amerika Serikat terlepas dari statusnya. Warga negara asing dapat mengajukan permintaan suaka ketika berada di pintu masuk wilayah Amerika Serikat, seperti pelabuhan, bandara, dan daerah perbatasan.<sup>6</sup> *Immigration and National Act* Bab 208 tentang Suaka ini menyatakan beberapa pengecualian terkait dengan warga negara asing yang hendak mengajukan pemberian suaka.

1. seseorang yang menurut Jaksa Agung dapat dibatalkan pemberiannya berdasarkan perjanjian bilateral maupun multilateral dengan negara lain, yang bukan negara asalnya serta kepada warga negara asing yang sebelumnya pernah meminta suaka kepada AS dan permintaan tersebut ditolak.
2. warga negara asing yang telah dijatuhi hukuman terkait dengan pelanggaran serius yang merupakan tindakan berbahaya bagi keamanan AS,
3. sedang menjalani tuntutan terkait dengan kejahatan non politik di negara lain ketika kedatangannya ke wilayah AS,
4. seseorang yang dapat diperkirakan dapat mengganggu stabilitas keamanan AS,
5. warga negara asing yang terlibat di dalam aktivitas terorisme;
6. seseorang yang dijatuhi hukuman terkait "*aggravated felony*". Berdasarkan Bab 101 *Immigration and National Act* yang termasuk ke dalam "*aggravated felony*" adalah :
  - a. Pembunuhan, pemerkosaan, dan pelecehan seksual anak di bawah umur;
  - b. Perdagangan gelap termasuk di dalamnya perdagangan narkoba, perdagangan senjata api dan alat yang bersifat destruktif;
  - c. Kejahatan pencucian uang;
  - d. Kejahatan yang terkait dengan bahan peledak, dan senjata api
  - e. Tindakan pelanggaran yang dinyatakan di dalam Undang-Undang AS Bab

---

<sup>5</sup> Ibid, Hal 131

<sup>6</sup> <http://www.hg.org/article.asp?id=5575> , *Immigration Asylum Refugees in America*, yang diunduh pada tanggal 20 Januari 2012.

16;

- f. Kejahatan pencurian dan perampokan;
- g. Kejahatan terkait dengan pornografi anak di bawah umur;
- h. Kejahatan terkait dengan korupsi, dan perjudian;
- i. Kegiatan prostitusi;
- j. Perbudakan, dan perdagangan manusia

Pengecualian tersebut dinyatakan juga di dalam Bab 101 (a) poin 42 *Immigration and National Act*

- (A) *any person who is outside any country of such person's nationality or, in the case of a person having no nationality, is outside any country in which such person last habitually resided, and who is unable or unwilling to return to, and is unable or unwilling to avail himself or herself of the protection of, that country because of persecution or a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion, or*
- (B) *in such circumstances as the President after appropriate consultation (as defined in section 207(e) of this Act) may specify, any person who is within the country of such person's nationality or, in the case of a person having no nationality, within the country in which such person is habitually residing, and who is persecuted or who has a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion. The term "refugee" does not include any person who ordered, incited, assisted, or otherwise participated in the persecution of any person on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion. For purposes of determinations under this Act, a person who has been forced to abort a pregnancy or to undergo involuntary sterilization, or who has been persecuted for failure or refusal to undergo such a procedure or for other resistance to a coercive population control program, shall be deemed to have been persecuted on account of political opinion, and a person who has a well founded fear that he or she will be forced to undergo such a procedure or subject to persecution for such failure, refusal, or resistance shall be deemed to have a well founded fear of persecution on account of political opinion*

Kesempatan pemberian suaka yang dilakukan oleh Amerika Serikat ini tidak hanya mencakup kepada warga negara asing yang memasuki wilayah AS secara legal saja, namun juga berlaku bagi warga negara asing yang memasuki wilayah AS secara ilegal. Amerika Serikat di dalam praktik pemberian suaka mensyaratkan bahwa pencari suaka telah memenuhi kriteria sebagai seseorang yang layak untuk

mendapatkan suaka.<sup>7</sup>

Kebijakan di dalam hukum nasional Amerika Serikat untuk menentukan seseorang memenuhi atau tidak memenuhi kriteria sebagai penerima suaka berada di tangan *Secretary of Homeland Security* dan Jaksa Agung, di mana *Secretary of Homeland Security* juga dapat memberhentikan status pemberian suaka kepada seseorang apabila diyakini bahwa yang bersangkutan sudah tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai seorang pencari suaka baik dikarenakan perubahan dari keadaan individu yang bersangkutan maupun perubahan keadaan negara asal pencari suaka.

Beralih ke kebijakan suaka negara lain, yaitu Australia. Australia adalah salah satu negara dari 142 negara penandatangan Konvensi PBB 1951 berkaitan dengan Status dari Pengungsi dan Protokol 1967 berkaitan dengan Status dari Pengungsi. Australia memberikan perlindungan bagi pencari suaka yang memenuhi kriteria sebagai pengungsi sebagaimana diatur oleh Konvensi PBB 1951 dan Protokol 1967 berkaitan dengan Status dari Pengungsi.<sup>8</sup> Pemerintah Australia mempunyai kewajiban untuk menerima pencari suaka yang memenuhi persyaratan yang dinyatakan di dalam Konvensi Pengungsi dan bagi mereka yang masuk secara ilegal akan ditahan di salah satu Pusat Penahanan Imigrasi Australia.<sup>9</sup>

Sebagai salah satu negara anggota Konvensi PBB 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, maka Australia juga menganut prinsip kriteria pengungsi yang dinyatakan di dalam konvensi tersebut, yaitu :

1. Berada diluar negaranya atau negara tempat dimana dia tinggal;
2. Tidak dapat atau tidak berkeinginan untuk kembali atau bermaksud untuk mencari perlindungan dari negara (lain) karena ketakutan yang benar-benar nyata (*well-founded fear*) bahwa mereka akan dituntut (*persecuted*) dengan alasan ras, agama, suku bangsa, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau opini politiknya;
3. bukan merupakan pelaku kejahatan perang atau orang-orang yang telah

---

<sup>7</sup> Kneebone, Susan, *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law*, Cambridge University Press, New York, 2009. Hal 127

<sup>8</sup><http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/61asylum.htm>, "Seeking Asylum Within Australia" yang diunduh pada tanggal 20 Januari 2012.

<sup>9</sup><http://www.refugeecouncil.org.au/current/asylum.html>, "seeking Asylum", yang diunduh pada tanggal 20 Januari 2012.

melakukan kejahatan serius non-politik.

Pengertian pencari suaka berdasarkan Pemerintah Australia adalah seseorang yang visa perlindungan yang kemudian dinilai oleh Departemen Imigrasi dan Kewarganegaraan yang untuk selanjutnya dilakukan tinjauan ulang oleh Pengadilan.<sup>10</sup>Pemerintah Australia memberikan bantuan kepada pencari suaka yang sudah dikategorikan layak sebagai penerima suaka pada saat pengajuan permintaan suaka sedang diproses. Bantuan tersebut berupa :

1. Bantuan keuangan berdasarkan Skema Bantuan Pencari Suaka;
2. Bantuan kesehatan dari Palang Merah;
3. Bantuan hukum di dalam mempersiapkan pengajuan perlindungan;
4. Menyediakan izin untuk bekerja di wilayah Australia;

Skema Bantuan Pencari Suaka (*Asylum Seeker Assistance Scheme*)<sup>11</sup> dibuat pada tahun 1993 untuk menyediakan bantuan kepada pencari suaka di Australia yang sedang menunggu keputusan status pengungsinya dalam waktu enam bulan atau lebih.<sup>12</sup>ASAS dikelola oleh Palang Merah Australia dan didanai oleh Departemen Imigrasi dan Multikultural dan Pribumi (*Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*). ASAS menyatakan seorang pencari suaka layak apabila ia telah memiliki permohonan yang sah untuk visa perlindungan di mana :

1. masa pengajuan visa tersebut telah lebih dari enam bulan dan pemohon telah menunggu keputusan tersebut;
2. masa pengajuan visa kurang dari enam bulan dan pemohon menunggu keputusannya namun pencari suaka tersebut masuk ke dalam pengecualian kriteria yang dianut di dalam ASAS;

adapun pengecualian yang dinyatakan di dalam ASAS adalah :

- a. anak di bawah umur yang tidak memiliki pendamping ataupun orang tua;
- b. orang yang sudah tua;

---

<sup>10</sup><http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/62assistance.htm>, “Assistance for Asylum Seekers in Australia” yang diunduh pada tanggal 20 Januari 2012

<sup>11</sup> Selanjutnya disingkat ASAS

<sup>12</sup><http://www.racgp.org.au/Content/NavigationMenu/Advocacy/RefugeeAsylumSeekerHealthResourceCentre/BeInvolvedAustralianRedCrossAsylumSeekerAssistanceScheme/default.htm>, “Be Involved : Australian Red Cross Asylum Seeker Assistance Scheme” diunduh pada tanggal 20 Januari 2012.

- c. keluarga yang memiliki anak di bawah umur 18 (delapan belas) tahun;
  - d. seseorang yang tidak mampu untuk bekerja dikarenakan ketidakmampuan, dan penyakit yang diakibatkan oleh penyiksaan atau trauma;
  - e. seseorang yang mengalami kesulitan finansial yang dikarenakan perubahan keadaan hidup sejak tiba di Australia.
3. pencari suaka tidak sedang dalam masa penahanan terkait masalah imigrasi;
  4. pencari suaka memiliki surat izin

Negara-negara Amerika Latin di dalam pelaksanaan pemberian suaka mengacu kepada sebuah instrumen hukum internasional yang bersifat regional, di mana instrumen tersebut bersifat mengikat kepada negara-negara anggotanya. Instrumen hukum internasional regional tersebut adalah Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Teritorial, Konvensi Caracas 1954 tentang Suaka Diplomatik, dan Konvensi Havana 1928 tentang Suaka Politik serta instrumen lainnya yang diakui oleh negara-negara Amerika Latin. Salah satu contoh praktik pelaksanaan pemberian suaka oleh negara Amerika Latin adalah pemberian suaka diplomatik oleh Pemerintah Kolombia di dalam perwakilan diplomatiknya di Lima, Peru (*Asylum Case 1950*). Pemerintah Kolombia di dalam argumennya menyatakan bahwa Haya De La Torre memenuhi kualifikasi sebagai seseorang yang harus diberikan suaka berdasarkan Perjanjian Bolivia 1911 tentang Ekstradisi, Konvensi Havana 1928 tentang Suaka Politik, dan Konvensi Montevideo 1933 tentang Suaka Politik.

Praktik dan pelaksanaan pemberian suaka sejauh ini mengacu kepada perlindungan terhadap hak asasi manusia yang diperintahkan di dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948 yang mengatakan bahwa seseorang yang mempunyai hak untuk mendapatkan suaka adalah seseorang yang tidak terlibat di dalam kejahatan politik dan kejahatan lainnya yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.<sup>13</sup> Serta dinyatakan pula di dalam pembukaan Konvensi PBB tahun 1951 tentang Status Pengungsi.

*“Grounded in Article 14 of the Universal Declaration of human rights 1948, which recognizes the right of persons to seek asylum from persecution in other countries, the United Nations Convention relating to the Status of Refugees, adopted in 1951, is the centrepiece of international refugee protection today”*

Pembukaan Konvensi ini menyatakan secara jelas bahwa dibuatnya konvensi tentang

---

<sup>13</sup>Pasal 14 (2) Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948

status pengungsi ini didasarkan pada Pasal 14 Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948. Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1967 mengadopsi sebuah resolusi dengan yang terkait dengan suaka teritorial, di mana di dalam pembukaannya pun dinyatakan secara jelas bahwa resolusi ini mengacu juga kepada Pasal 14 Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948.

*"Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country". Recognizing that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights is a peaceful and humanitarian act and that, as such, it cannot be regarded as unfriendly by any other State, Recommends that, without prejudice to existing instruments dealing with asylum and the status of refugees and stateless persons, States should base themselves in their practices relating to territorial asylum on the following principles"*

Yang kemudian dijelaskan mengenai prinsip yang harus dilakukan oleh negara-negara dalam hal pemberian suaka, seperti persyaratan yang harus terpenuhi bagi seorang pencari suaka.

Hukum internasional jelas mengakui adanya praktik pemberian suaka terhadap seseorang yang dilakukan oleh negara dengan adanya beberapa instrumen hukum internasional yang berbicara mengenai kewajiban negara untuk melindungi, menghormati, dan menjaga hak asasi manusia tidak hanya terhadap warga negaranya saja melainkan juga terhadap warga negara asing dengan persyaratan yang telah ditetapkan berdasarkan hukum internasional. Sejauh ini instrumen hukum internasional terkait dengan pelaksanaan pemberian suaka dirasakan cukup jelas mengenai persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang pencari suaka, namun terkadang tindakan pemberian suaka ini dirasakan oleh negara asal pencari suaka sebagai tindakan yang tidak bersahabat sehingga tidak jarang menimbulkan ketidakpuasan dari negara asal pencari suaka terhadap kebijakan negara pemberi suaka. Pemberian suaka seharusnya dilandasi dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh hukum internasional terkait dengan siapa saja yang berhak mendapatkan suaka, bukan atas dasar politis dan negara asal pencari suaka selayaknya memahami mengenai instrumen internasional terkait dengan pemberian suaka sehingga pemberian suaka ini merupakan salah satu cara bagi negara-negara untuk melindungi hak asasi manusia sesuai dengan tujuannya.

Praktik pemberian suaka tidak lepas dari prinsip *non-refoulement* di mana ada kewajiban suatu negara untuk tidak mengembalikan peminta suaka ke negara asal bila dirasakan pengembalian tersebut dirasakan tidak aman bagi peminta suaka. Prinsip

*Non-refoulement* ini juga dianut di dalam praktik ekstradisi, hal ini dapat dilihat dari penolakan Pemerintah Niger untuk mengembalikan Saadi Khadafi kepada Pemerintah Libya bila tidak ada jaminan akan diadakannya peradilan yang berimbang terhadap Saadi Khadafi. dalam kasus ini tindakan yang diambil oleh Pemerintah Niger untuk menolak permintaan ekstradisi yang diajukan oleh Pemerintah Libya dirasakan memenuhi unsur *non-refoulement* karena Pemerintah Niger melihat bahwa pengembalian Saadi Khadafi dapat mengancam kehidupannya sebagai manusia yang mempunyai hak untuk lepas dan bebas dari perasaan takut, ketidakadilan, serta diskriminasi.

#### **4.2 Peranan Gedung Perwakilan Diplomatik di dalam Praktik Pemberian Suaka**

Suaka eksteritorial dapat dilakukan pula di dalam gedung perwakilan diplomatik, yang didasarkan kepada hak-hak istimewa yang melekat padanya berdasarkan hukum internasional. Gedung perwakilan diplomatik berdasarkan hukum internasional mempunyai kekebalan dan keistimewaan diplomatik. Teori terkait dengan kekebalan dan keistimewaan diplomatik adalah :

1. Teori eksteritorial

Teori ini berpendapat bahwa gedung perwakilan diplomatik merupakan wilayah perluasan dari negara pengirim sehingga tetap tunduk pada hukum nasional negara pengirim yang berdampak kepada aparat negara penerima tidak boleh memasuki wilayah gedung perwakilan diplomatik di wilayahnya tanpa seizin kepala perwakilan.

2. Teori *representative*

Teori ini berpendapat bahwa pejabat diplomatik merupakan perpanjangan tangan dari kepala pemerintahan negara pengirim, sehingga pejabat diplomatik tidak tunduk kepada hukum nasional negara penerima.

3. Teori *Functional Necessity*

Teori ini berpendapat bahwa kekebalan dan keistimewaan yang dimiliki oleh pejabat diplomatik dan gedung perwakilan diplomatik merupakan sebuah “reward” yang diberikan berdasarkan hukum internasional yang bermaksud bahwa dengan adanya kekebalan dan keistimewaan diplomatik ini, segala tugas dan fungsi diplomatik yang dinyatakan di dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan diplomatik dapat berjalan optimal.

Berdasarkan hak-hak istimewa yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik tersebut, maka sekilas dapat dikatakan bahwa peranan gedung perwakilan diplomatik di dalam memberikan suaka adalah sebagai suatu tempat yang tidak dapat diganggu-gugat.

Hukum internasional mengenal adanya pemberian suaka yang dilakukan di dalam gedung perwakilan diplomatik sebagai bagian dari wilayah eksteritorial suatu negara layaknya kapal dan pesawat berbendera. Terdapat pertanyaan mengenai status dari gedung perwakilan diplomatik di dalam peranannya dalam pemberian suaka yang terletak pada sifat mutlak atau tidaknya suatu gedung perwakilan diplomatik di dalam pemberian suaka. Dasar Pemberian kekebalan terhadap gedung perwakilan diplomatik terdapat di dalam Pasal 22 Konvensi Wina 1961 tentang hubungan Diplomatik.

1. *The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission.*
2. *The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity.*
3. *The premises of the mission, their furnishings and other property thereon and the means of transport of the mission shall be immune from search, requisition, attachment or execution.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, gedung-gedung perwakilan tidak dapat diganggu-gugat dan aparat keamanan negara penerima tidak boleh memasuki wilayah gedung perwakilan diplomatik tanpa seizin kepala perwakilan serta negara penerima mempunyai kewajiban untuk menjaga dan mencegah segala hal yang dapat mengganggu tugas dan fungsi perwakilan diplomatik.

Gedung perwakilan diplomatik tidak tunduk kepada hukum nasional negara penerima sehingga negara pengirim memiliki yurisdiksi secara penuh terhadap gedung perwakilan diplomatik tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kekebalan dan keistimewaan gedung diplomatik di dalam pemberian suaka memiliki sifat mutlak untuk tidak diganggu-gugat oleh negara penerima.

Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik selain menyatakan kekebalan dan keistimewaan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik, juga menyatakan pelarangan bagi gedung perwakilan diplomatik untuk tidak digunakan dalam hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang dinyatakan di dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik dan peraturan lain berdasarkan hukum

internasional serta perjanjian bilateral antara negara penerima dengan negara pengirim.<sup>14</sup>

*“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 agreements in force between the sending and the receiving State.”*

Aparat keamanan negara penerima apabila meyakini bahwa gedung perwakilan diplomatik digunakan dalam hal yang tidak sesuai dengan tugas dan fungsinya, maka dapat mengajukan permohonan kepada kepala perwakilan untuk memasuki gedung perwakilan diplomatik, dan apabila tidak disetujui maka aparat negara penerima pun dapat dengan paksa memasukinya.<sup>15</sup>

Gedung perwakilan diplomatik berdasarkan hukum internasional jelas mempunyai kekebalan dan keistimewaan diplomatik untuk tidak dapat diganggu gugat oleh aparat negara penerima, begitu juga di dalam hal pemberian suaka. Namun hukum internasional tidak memberikan hak secara tegas bagi kepala perwakilan diplomatik untuk memberikan suaka kepada seseorang ataupun kelompok, karena hal tersebut dapat menghalangi negara penerima untuk memberlakukan hukumnya kepada warga negaranya ataupun orang asing biasa yang berada di dalam wilayahnya.<sup>16</sup> Pemberian suaka di wilayah gedung perwakilan diplomatik hanya dinyatakan secara tegas di dalam Konvensi Caracas 1954.

Gedung perwakilan diplomatik hanya dapat digunakan untuk memberikan suaka diplomatik dalam 3 hal, yaitu:<sup>17</sup>

- a. hanya dalam waktu sementara atas seseorang yang secara fisik dalam keadaan bahaya yang dapat mengancam keselamatannya;
- b. sudah ada kebiasaan yang mengakui pemberian suaka diplomatik tersebut di negara penerima;
- c. adanya perjanjian khusus dengan negara pengirim.

Berdasarkan dasar yuridis pemberian kekebalan dan keistimewaan diplomatik adalah sebagai berikut.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Pasal 41 (3) Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik

<sup>15</sup> Widodo, Op Cit. Hal 126

<sup>16</sup> Ibid. Hal 317

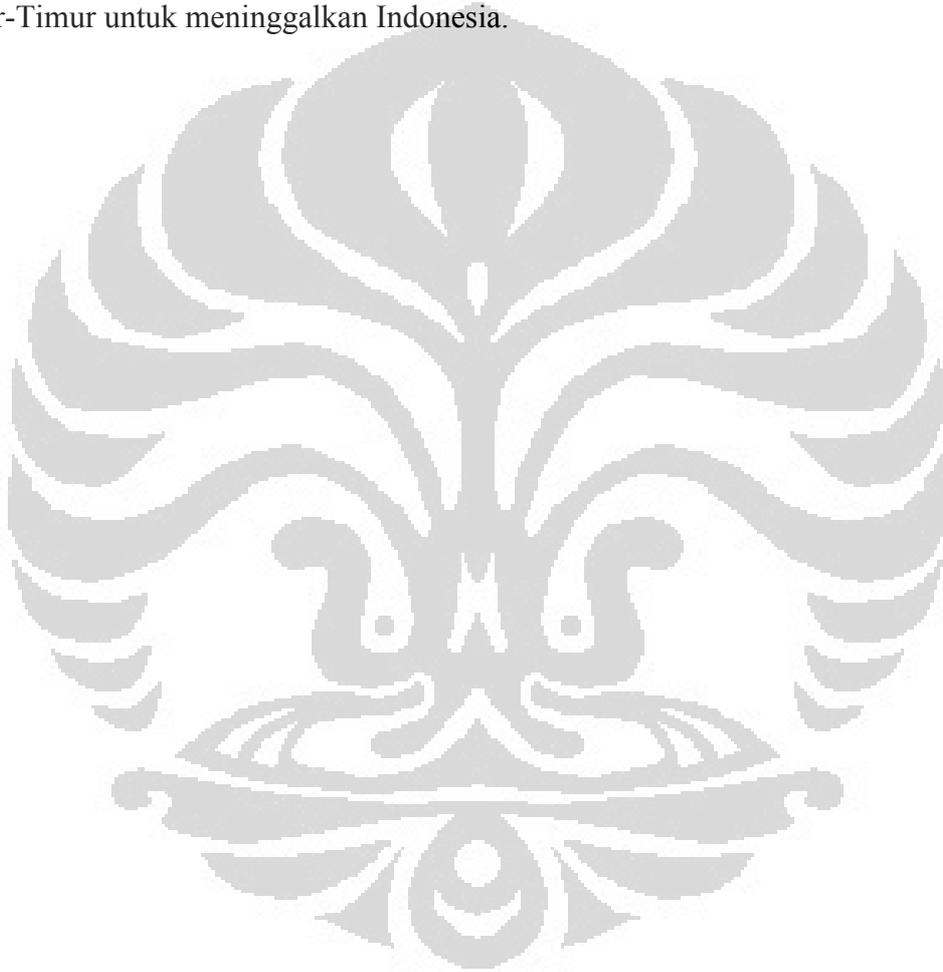
<sup>17</sup> Ibid. Hal 319

<sup>18</sup> Ibid. Hal 122-123

- a. Perjanjian multilateral baik yang terdapat di dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler ataupun konvensi internasional lainnya,
- b. Pejanjian bilateral antara negara pengirim dan negara penerima,
- c. Kaidah hukum negara penerima untuk memberikan kekebalan dan keistimewaan diplomatik bagi misi diplomatik asing di wilayahnya.

Salah satu dasar yuridis pemberian kekebalan dan keistimewaan diplomatik adalah pemberian dari negara penerima dengan maksud agar gedung perwakilan diplomatik dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, sehingga apabila negara penerima mempunyai kepentingan maka negara penerima dapat mengesampingkan kekebalan dan keistimewaan gedung perwakilan diplomatik yang dimiliki. Hal ini pun sudah dipraktikkan oleh Pemerintah Pakistan terhadap Kedutaan Besar Irak di Islamabad atas dugaan kuat penyalahgunaan gedung perwakilan diplomatik Irak pada tahun 1973. Dapat ditarik kesimpulan bahwa penggunaan kekebalan dan keistimewaan diplomatik tidaklah mutlak, walaupun pada dasarnya berdasarkan hukum internasional gedung perwakilan diplomatik memiliki kekebalan dan tidak dapat diganggu gugat. Pemberian suaka di lingkungan gedung perwakilan diplomatik pun harus sesuai dengan aturan internasional yang berlaku, di mana terdapat persyaratan yang harus dipenuhi bagi pencari suaka untuk dapat dikatakan layak menerima suaka dan persyaratan tersebut yang akan membawa pengaruh bagi gedung perwakilan diplomatik untuk menentukan apakah seseorang tersebut layak atau tidak layak untuk diberikan suaka. Pemberian suaka pun tidak bisa dianggap sebagai tindakan yang tidak bersahabat apabila dilakukan sesuai dengan prosedur dan ketentuan hukum internasional, karena pemberian suaka diplomatik ini dilakukan hanya pada saat yang mendesak bilamana seseorang tersebut memang terancam keselamatannya. Pemberian suaka yang dilakukan oleh gedung perwakilan diplomatik hanya bersifat sementara selama pencari suaka berada di dalam kondisi yang mengancam keselamatannya, namun apabila keadaan di negara asal sudah membaik maka pencari suaka tersebut bisa dikembalikan ke negara asal. Negara asal pun dapat meminta penerima suaka dari gedung perwakilan diplomatik apabila dapat dibuktikan bahwa yang bersangkutan tidak dapat dikategorikan sebagai penerima suaka yang sah menurut hukum internasional, seperti telah melakukan tindak pidana umum yang berdasarkan hukum nasional negara penerima adalah perbuatan yang dapat dijatuhi hukuman.

Gedung perwakilan diplomatik hanya memiliki hak untuk memberikan suaka kepada seseorang yang layak berdasarkan hukum internasional selama orang tersebut berada di dalam wilayahnya, namun tidak mempunyai hak untuk meminta jaminan keamanan untuk penerima suaka di luar wilayah gedung perwakilan diplomatik kecuali adanya kesepakatan dengan negara penerima. Kesepakatan negara penerima ini dapat dilihat di dalam contoh kasus pemberian suaka kepada 29 WNI asal Timor-Timur di mana Pemerintah Indonesia memberikan izin dan tidak keberatan atas permintaan Kedutaan Besar Amerika Serikat untuk memberikan jaminan keamanan kepada 29 WNI asal Timor-Timur untuk meninggalkan Indonesia.



## **BAB V**

### **Kesimpulan dan Saran**

#### **5.2 Kesimpulan**

Praktik pemberian suaka sebagai implementasi dari yurisdiksi suatu negara merupakan hak mutlak negara yang pada situasi tertentu menjadi suatu kewajiban internasional apabila terkait dengan perlindungan hak asasi manusia. Pelaksanaan suaka sebagai kebiasaan internasional tidak jarang menemukan suatu konflik kepentingan di antara negara pemberi suaka dengan negara asal peminta suaka, di mana pemberian suaka dianggap sebagai tindakan yang kurang bersahabat. Pemberian suaka telah dilakukan sejak lama dan menjadi sebuah kebiasaan internasional, di mana pada awalnya pemberian suaka ini hanya dikhususkan kepada seseorang yang mengalami tekanan politik di negara asalnya, namun pada saat ini pengaturan internasional terkait dengan pemberian suaka telah berkembang seiring dengan meningkatnya kesadaran internasional terkait dengan perlindungan Hak Asasi Manusia, di mana seseorang dapat dikategorikan layak untuk menerima suaka apabila yang bersangkutan mengalami ketidakamanan dan ketidaknyamanan atas kehidupannya akibat adanya diskriminasi ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, kepercayaan, pendapat politik, dsb. Beberapa instrumen hukum internasional secara jelas menyatakan bahwa pemberian suaka merupakan tindakan yang boleh dilakukan oleh negara dalam hal melakukan perlindungan terhadap seseorang yang berdasarkan hukum internasional termasuk ke dalam kategori layak menerima suaka. Kategori yang dinyatakan di dalam beberapa instrumen hukum internasional terkait dengan layak atau tidaknya seseorang dalam menerima suaka adalah latar belakang seseorang tersebut di dalam pencarian suaka.

Gedung perwakilan diplomatik yang berdasarkan hukum internasional mempunyai kekebalan terhadap hukum negara penerima, tidak jarang dijadikan tempat utama untuk pemberian suaka. Berdasarkan ketentuan yang ada di dalam Konvensi Wina 1951 tentang Hubungan Diplomatik, gedung perwakilan diplomatik mempunyai kekebalan untuk tidak dimasuki oleh aparat negara penerima tanpa ada izin dari kepala perwakilan, hal ini merupakan implementasi

dari teori eksteritorial dari pemberian kekebalan. Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik selain menyatakan kekebalan dan keistimewaan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik, juga menyatakan pelarangan bagi gedung perwakilan diplomatik untuk tidak digunakan dalam hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang dinyatakan di dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik dan peraturan lain berdasarkan hukum internasional serta perjanjian bilateral antara negara penerima dengan negara pengirim. Aparat negara penerima dapat memasuki gedung perwakilan diplomatik negara lain yang ada di dalam wilayah teritorialnya apabila mempunyai keyakinan bahwa gedung perwakilan diplomatik dipergunakan tidak selaras dengan ketentuan yang ada di dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik. Hukum internasional tidak memberikan hak secara tegas bagi kepala perwakilan diplomatik untuk memberikan suaka kepada seseorang ataupun kelompok, karena hal tersebut dapat menghalangi negara penerima untuk memberlakukan hukumnya kepada warga negaranya ataupun orang asing biasa yang berada di dalam wilayahnya. Gedung perwakilan diplomatik hanya dapat digunakan untuk memberikan suaka diplomatik dalam 3 hal, yaitu:

- a. hanya dalam waktu sementara atas seseorang yang secara fisik dalam keadaan bahaya yang dapat mengancam keselamatannya;
- b. sudah ada kebiasaan yang mengakui pemberian suaka diplomatik tersebut di negara penerima;
- c. adanya perjanjian khusus dengan negara pengirim.

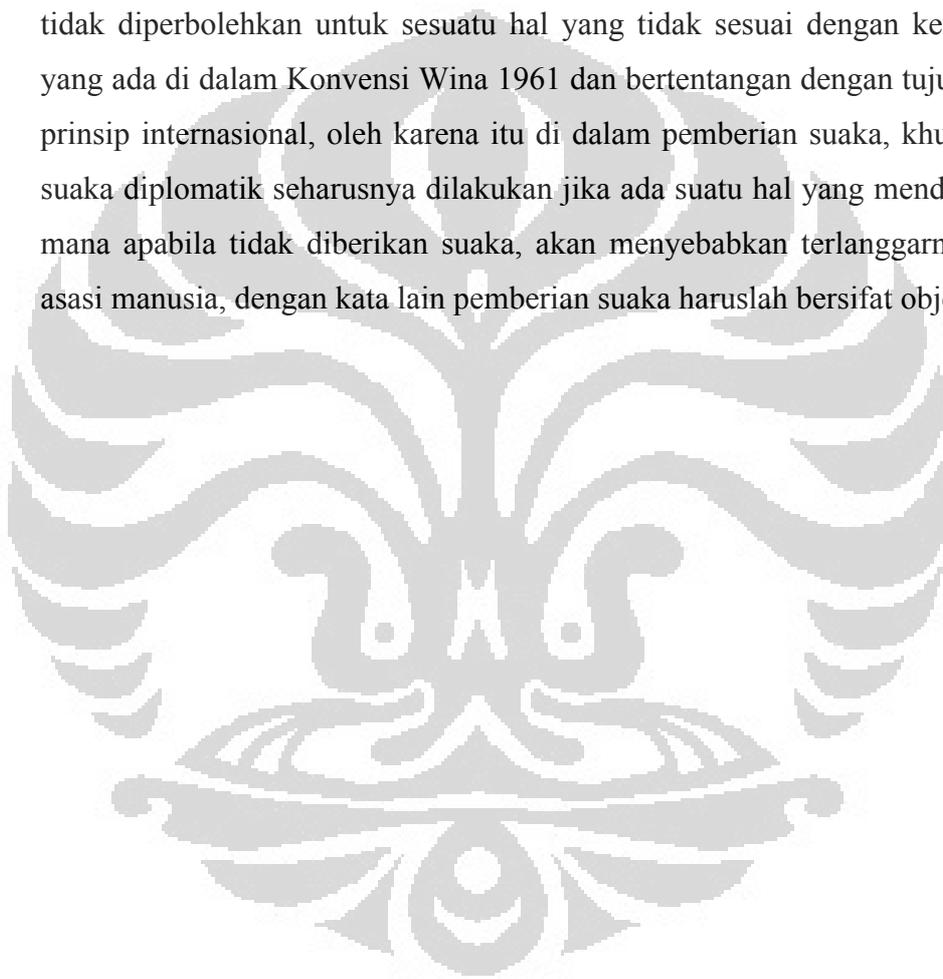
Salah satu dasar yuridis pemberian kekebalan dan keistimewaan diplomatik adalah pemberian dari negara penerima dengan maksud agar gedung perwakilan diplomatik dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, sehingga apabila negara penerima mempunyai kepentingan maka negara penerima dapat mengesampingkan kekebalan dan keistimewaan gedung perwakilan diplomatik yang dimiliki.

## **5.2 Saran**

- a. perlunya pengaturan lebih lanjut terkait dengan pemberian suaka yang mempunyai kekuatan hukum mengikat semua negara dan wajib untuk mengharmonisasikannya dengan hukum nasional seiring dengan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai salah

satu kewajiban internasional suatu negara sehingga tidak terjadi kerancuan di dalam pemberian suaka serta menghapuskan “*thin line*” antara aspek hukum dan politik di dalam pemberian suaka, karena selama ini pemberian suaka lebih banyak terkait dengan suatu kebijakan suatu negara untuk memberikannya atau tidak dan masih bersifat subjektif.

- b. kekebalan yang dimiliki oleh gedung perwakilan diplomatik tidaklah mutlak dengan adanya ketentuan bahwa penggunaan gedung perwakilan diplomatik tidak diperbolehkan untuk sesuatu hal yang tidak sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam Konvensi Wina 1961 dan bertentangan dengan tujuan dan prinsip internasional, oleh karena itu di dalam pemberian suaka, khususnya suaka diplomatik seharusnya dilakukan jika ada suatu hal yang mendesak di mana apabila tidak diberikan suaka, akan menyebabkan terlanggarnya hak asasi manusia, dengan kata lain pemberian suaka haruslah bersifat objektif.



## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Brotosusilo, *Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen*. (Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1994)
- Batjes, Hemme, *European Asylum Law and International Law* (Leiden / Boston, 2006)
- E Price, Matthew, *Rethinking Asylum : History, Purposes, and Limits*. Cambridge University:2009
- Kusumaatmadja, Mochtar dan R Agoes, Ety, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi kedua, PT Alumni:Bandung, 2003
- O'Connell, D.P ,*International Law*, 2<sup>nd</sup> Edition, Stevens & Sons, 1970, London.
- Rebecca M M Wallace, *International Law*, 3<sup>rd</sup> Edition, London Sweet & Maxwell, 1997
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986)
- Sulaiman Hamid, *Lembaga Suaka dalam Hukum Internasional*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- Sumaryo Suryokusumo, “*Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*”, Penerbit Alumni, Bandung, 1995
- Tim Hillier, “*Principles of Public International Law* 2<sup>nd</sup> Edition, Cavendish Publishing Limited, London, 1999
- Konvensi Wina 1961 Tentang Hubungan Diplomatik
- Konvensi Pengungsi 1951
- Konvensi Caracas 1954 Tentang Suaka Diplomatik
- Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia 1948
- Resolusi Majelis Umum PBB 2312 (XXII) 1967 mengenai Deklarasi Suaka Teritorial.
- Harold Hongju Koh, “*The Haitian Centers Council Case : Reflection on non-refoulement and Haitian Centers Council*”, *Harvard International Law Journal* Number 35, 1994, yang dikutip oleh Jean Allain, “*The Jus Cogens Nature of Non-refoulement*”,*International Journal of Refugee Law*, Vol 13 No 4, Oxford University Press, Oxford.
- International Law Commission Report , 1999, UN doc. A/54/10

Council of Europe Information Bulletin on Legal Activities, No. 11. 1982. Council Of Europe: Recommendation On The Harmonisation On National Procedures Relating To Asylum

<http://www.tempointeraktif.com>

<http://www.suara merdeka.com>

<http://www.hamline.edu>

<http://www.oas.org>

