

**SKRIPSI**

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP  
PEMBERIAN HAK PELARIAN POLITIK UNTUK  
MENDAPATKAN SUAKA DIPLOMATIK  
(*DIPLOMATIC ASYLUM*)**

Disusun dan diajukan oleh

**PUTRA ALIEF MELODIKA GRANITO SERGI**

**B011191129**



**ILMU HUKUM / HUKUM INTERNASIONAL**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP  
PEMBERIAN HAK PELARIAN POLITIK UNTUK  
MENDAPATKAN SUAKA DIPLOMATIK  
(*DIPLOMATIC ASYLUM*)**

**OLEH :  
PUTRA ALIEF MELODIKA GRANITO SERGI  
B011191129**

**SKRIPSI**

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi  
Sarjana Pada Departemen Hukum Internasional Program Studi  
Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM INTERNASIONAL  
DEPARTEMEN HUKUM INTERNASIONAL  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP PEMBERIAN HAK  
PELARIAN POLITIK UNTUK MENDAPATKAN SUAKA DIPLOMATIK  
(DIPLOMATIC ASYLUM)**

Disusun dan diajukan oleh:

**PUTRA ALIEF MELODIKA GRANITO SERGI**

**B011191129**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum  
Internasional Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas  
Hasanuddin

Pada hari Senin, tanggal 13 Maret 2023

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

  
Prof. Dr. Judhariksawan, S.H., M.H.  
NIP. 19690729 199903 1 002

  
Dr. Kadarudin, S.H., M.H.  
NIP. 19880514 201904 3 001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

  
Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., M.Kn  
NIP. 19840818 201012 1 005



## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa :

Nama : Putra Alief Melodika Granito Sergi

No. Pokok : B011191129

Jurusan : Ilmu Hukum

Departemen : Hukum Internasional

Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Pemberian Hak Pelarian Politik Untuk Mendapatkan Suaka Diplomatik (*Diplomatic Asylum*)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 03 Maret 2023

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

  
Prof. Dr. Judhariksawan S.H., M.H.  
NIP. 19690729 199903 1 002

  
Dr. Kadarudin S.H., M.H.  
NIP. 19880514 201904 3 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

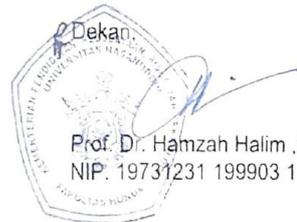
**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: Putra Alief Melodika Granito Sergi
N I M	: B011191129
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Internasional
Judul Skripsi	: Tinjauan Hukum International Terhadap Pemberian Hak Political Offenders Untuk Mendapatkan Suaka Diplomatik (Diplomatic Asylum)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2023



Prof. D. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa :

Nama : Putra Alief Melodika Granito Sergi

No. Pokok : B011191129

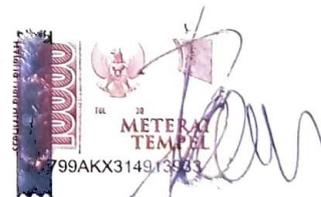
Jurusan : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa skripsi dengan judul "Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Pemberian Hak Pelarian Politik Untuk Mendapatkan Suaka Diplomatik (*Diplomatic Asylum*)" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 08 Maret 2023

Yang Menyatakan



Putra Alief Melodika Granito Sergi

## ABSTRAK

**Putra Alief Melodika Granito Sergi (B011191129) dengan judul “Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Pemberian Hak Pelarian Politik Untuk Mendapatkan Suaka Diplomatik (*Diplomatic Asylum*)”** di bawah Bimbingan Judhariksawan Selaku Pembimbing Utama dan Kadarudin Sebagai Pembimbing Pendamping

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah urgensi pengimplementasian suaka dalam hukum internasional dan bagaimanakah implementasi pemberian hak suaka diplomatik terhadap pelarian politik dalam hukum internasional.

Jenis penelitian yang digunakan oleh Penulis yaitu penelitian normatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan terdiri bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, putusan hakim serta bahan hukum sekunder yaitu literatur buku, karya ilmiah, jurnal, dokumen serta arsip yang relevan. Keseluruhan bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil dari penelitian ini adalah 1) Urgensi pengimplementasian suaka dalam hukum internasional belum mencapai tingkat yang dibutuhkan para pencari suaka dikarenakan masih banyaknya pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi. 2) Implementasi pemberian hak suaka diplomatik dari praktik-praktik negara dapat disimpulkan bahwa motif yang tidak berkaitan dengan hukum internasional melainkan berkaitan dengan keinginan untuk melindungi hak asasi manusia, pengaruh politik, dan penyelamatan banyak nyawa ketika situasi genting seperti kudeta, perang saudara, dan kekacauan atas alasan politik.

Kata Kunci: diplomatik, hak asasi manusia, suaka

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*  
*Shalom,*  
*Om Swastiastu, Namó Buddhaya,*  
*Salam Sejahtera bagi kita semua*

Pertama, segala puji syukur penulis panjatkan sebesar-besarnya dan tiada henti-hentinya atas kehadiran Allah SWT atas limpahan Karunia dan Rahmat-Nya kita dapat melakukan segala aktifitas dengan lancar dan dalam keadaan sehat, terlebih atas berkah, hidayah, limpahan ilmu serta petunjuknya sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi ini dengan judul : “Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Pemberian Hak Pelarian Politik Atas Suaka Diplomatik (*Diplomatic Asylum*)” yang dalam hal ini merupakan tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Dengan segala kerendahan hati, pada kesempatan kali ini penulis ingin mengucapkan ucapan terima kasih yang sangat besar dan penghargaan setinggi-tingginya kepada para pihak yang telah memberikan doa, mendampingi dan mendukung penulis baik itu secara langsung maupun tidak langsung selama penulis membuat dan menyusun skripsi ini. Terutama dan terkhusus kepada orang tua penulis yaitu Ayahanda Junaidy Sergi dan Ibunda Titien Ratna Ningrum. Serta keluarga Bunda Cici, Bunda Fitri, Bunda Cia, Bunda Ina, Bunda Mia, dan Nenek

Salma. Ucapan terima kasih yang tak terhingga penulis haturkan karena telah membersarkan dan mendidik penulis dengan penuh kasih sayang dan kesabaran, segala pengorbanan dan keikhlasan, serta doa tulus kepada penulis. Terimakasih kepada Om Doddy Mustabir dan Ibu Dewi sebagai bapak dan ibu kos penulis selama masa penulis merantau.

Kemudian pada kesempatan kali ini, penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih setinggi-tingginya kepada pihak-pihak lain yang juga turut berperan dan membantu penulis dalam penyusunan dan penyelesaian skripsi ini, yaitu kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor beserta jajarannya;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.AP. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan beserta jajarannya;
3. Prof. Dr. Judhariksawan, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Dr. Kadarudin, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping atas segala kebaikan dan ketulusan dalam hal membimbing penulis serta senantiasa memberikan arahan dan saran kepada penulis selama penulis menyusun skripsi ini;
4. Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. selaku Penilai I dan Dr. Birkah Latif, S.H., M.H., LL.M. selaku Penilai II atas segala arahan,

masuk, serta ilmu yang diberikan kepada penulis selama proses penyusunan skripsi ini;

5. Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Penasehat Akademik penulis atas segala kebaikan dan ketulusan dalam memberikan arahan, saran, serta pendampingan kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
6. Segenap Bapak Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Segenap pegawai dan staff Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terutama Ibu Tri, Pak Roni, Pak Minggu, Ibu Rini, Pak Appang, Pak Puddin, atas segala bantuannya dalam pengurusan administrasi selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama penulis menyusun skripsi ini;
8. Keluarga Besar *International Law Students Association* (ILSA) *Chapter* Universitas Hasanuddin, Tondi, Syabina, Rifa, Zidan, Nuril, Jimslie, Brestelysia, Lulu, Fira, yang bukan hanya sebatas wadah namun telah menjadi rumah bagi penulis untuk mengasah *softskill* dan memberikan pengalaman berharga selama penulis menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin;

9. Teman-teman Kuliah Kerja Nyata (KKN) Gelombang 108 Posko Cabang Kejaksaan Negeri Makassar di Pelabuhan Makassar, Awal, Hana, Adin, Patuh, Fitri, Rifli, Zidan, Angga, Cawul, Jennifer, Aten, Galuh, Nuril, dan Late, terimakasih telah menemani penulis selama kurang lebih dua bulan menjalani KKN dan juga memberikan semangat selama penulis menyusun skripsi ini;
10. Sahabat penulis Andi Nurfitriana Rais, Mohammad Rifli Mobarak, Muhammad Ivan Cahyadi, Aditya Dwi Rohman dan Regina Anggita Dewi, terimakasih telah menemani, memberikan semangat yang tiada henti selama ini;
11. Teman-teman Pondok Hasan, Adit, Fatur, Fuad, Thio, Om Steven, Kak Christine, Kak Astrid, terimakasih telah memberikan dukungan dan menemani penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

Serta seluruh pihak yang telah ikut serta dalam pembuatan skripsi ini yang tak dapat penulis ucapkan, penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya atas segala bantuannya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Penulis sangat menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan dan keterbatasan yang dimiliki sehingga skripsi ini masih banyak kekurangan. Maka penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun oleh semua pihak. Akhir kata, semoga skripsi ini berguna dan bermanfaat kepada penulis secara pribadi, kepada Fakultas

Hukum Universitas Hasanuddin secara khusus dan kepada pembaca serta khalayak umum secara umumnya.

Penulis,

Putra Alief Melodika Granito Sergi

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	v
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	8
E. Keaslian Penelitian.....	9
F. Metode Penelitian.....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PENGATURAN SUAKA DIPLOMATIK DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL.....</b>	<b>13</b>
A. Definisi dan Jenis-jenis Suaka.....	13
1. <i>Diplomatic Asylum</i> .....	15
2. <i>Territorial Asylum</i> .....	19
3. <i>Political Asylum</i> .....	21
B. Sejarah Praktik Suaka.....	22
1. Suaka pada Masa Yunani Kuno.....	24
2. Suaka pada Masa Romawi dan Abad Pertengahan.....	25
3. Dampak Perkembangan Historis Suaka.....	29
C. Analisis Urgensi Pengimplementasian Suaka dalam Hukum Internasional.....	31
1. Suaka Sebagai Hak Asasi Manusia.....	32
2. Prosedur Suaka dan Konvensi 1951.....	38
3. Hubungan antara Suaka dan <i>Non-Refoulement</i> .....	41
4. Suaka dengan <i>Temporary Refuge</i> (Perlindungan Sementara). .....	43
<b>BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS IMPLEMENTASI PEMBERIAN SUAKA DIPLOMATIK TERHADAP PELARIAN POLITIK DALAM HUKUM INTERNASIONAL.....</b>	<b>45</b>
A. Hukum Internasional dan Suaka.....	45
1. Suaka Sebagai Hak Negara.....	45
2. Suaka dalam Hukum Kebiasaan Internasional.....	47
B. Pelarian Politik.....	49
C. Analisis Tentang Implementasi Pemberian Hak Suaka Diplomatik Terhadap Pelarian Politik Dalam Hukum .....	

Internasional.....	56
1. Asia.....	56
2. Eropa.....	59
3. Amerika Latin.....	63
<b>BAB IV PENUTUP.....</b>	<b>70</b>
A. Kesimpulan.....	70
B. Saran.....	71
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>72</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Implementasi dari pemberian perlindungan berupa suaka terhadap buronan berkembang dalam negara-negara eropa terutama semenjak masa *renaissance*. Pergerakan ini segera diterima secara menyeluruh oleh *The House of the Ambassador* yang pada masa itu merupakan suatu badan yang memiliki kekebalan atas yurisdiksi dari negara penerima sehingga para pihak wajib secara hukum tidak dapat mengganggu.

Pada masa itu, tidak ada ahli maupun penulis tentang hukum diplomatik yang mendukung teori yang berisi premis bahwa sebuah kedutaan membentuk suatu daerah yang terpisah dari teritori asing yang sekarang dikenal dengan *exterritoriality*. Namun pada beberapa ibu kota seperti Roma, Madrid, Venesia, dan Frankfurt mengimplementasikan suaka diplomatik ini dengan premis bahwa para kriminal lokal apapun kejahatannya dapat diterima sebagai pengungsi dalam kedutaannya. Lebih dari itu, mereka dibebaskan untuk membawa persediaan maupun uang untuk penggunaan kedutaan. Akibat dari pergerakan ini yang dikenal dengan nama *franchise du quartier*, kedutaan dari kota-kota tersebut menjadi tempat perlindungan bagi para kriminal lokal.<sup>1</sup>

Pada akhir dari abad ke-tujuh belas, hasil dari pemberontakan

---

<sup>1</sup> Adair. *Exterritoriality, Chapter XI*. 1964. Yale University. New Haven Connecticut. Hlm.141. Hlm. 155-157

publik atas penyalahgunaan dari kekebalan yang tidak dapat diganggu gugat dari premis diplomatik tersebut, dan atas dukungan inisiatif dari *Pope Innocent XI* untuk menuntut atas beberapa mantan penguasa resmi Eropa, *Franchise du Quartier* dapat dihentikan dan pada saat itu juga pelaksanaan suaka diplomatik dalam kawasan Eropa menjadi sangat berkurang.

Suaka diplomatik adalah suaka yang diberikan dalam wilayah negara dari perlindungan mana yang dicari dan bisa diberikan di kedutaan, konsulat atau bahkan kapal perang dan kapal-kapal niaga di pelabuhan negara yang dimana buronan ini mencari pelariannya. Hal ini berbeda secara signifikan dengan suaka teritorial. Suaka teritorial dimana buronan mencari perlindungan dalam wilayah negara dari mana suaka diminta. Kunci perbedaan dari suaka diplomatik dengan suaka teritorial telah ditegaskan oleh *the International Court of Justice* dalam *the Asylum case*.<sup>2</sup> Dijelaskan bahwa keputusan untuk memberikan suaka diplomatik melibatkan *a derogation from the sovereignty of the receiving state*.<sup>3</sup> Hal ini disebabkan oleh pemberian suaka yang menarik buronan dari yurisdiksi negara teritorial dan merupakan intervensi dalam hal-hal yang secara eksklusif terkait kompetensi negara tersebut.

Perbedaan yang signifikan lainnya antara suaka teritorial dengan suaka diplomatik adalah subjek pencari suakanya atau pengungsinya. Dalam suaka teritorial, pencari suakanya merupakan warga negara yang

---

<sup>2</sup> Paragraf 266, *Colombian-Peruvian Asylum Case (Colombia v Peru)*, ICJ Judgement, 1950.

<sup>3</sup> *Ibid.*

melakukan pelarian dari negaranya dikarenakan situasi dan kondisi negaranya yang tidak aman untuk ditinggali seperti sedang terjadi peperangan, kudeta, dan sebagainya. Disamping itu, subjek pencari suaka dari suaka diplomatik merupakan pelarian politik atau pelanggar/buronan dalam ranah politik di negara asalnya. Buronan yang dapat diterima dalam suaka diplomatik hanyalah buronan politik dan bukan buronan atas kriminal lokal.

Telah sering ditetapkan bahwa dalam situasi dan kondisi tertentu, negara mempunyai hak untuk memberikan suaka dibawah kedutaan luar negeri mereka terhadap buronan dan bahkan buronan tersebut sendiri mempunyai hak untuk mendapatkan suaka jika individu tersebut telah mendapatkan perlindungan dalam kedutaan asing. Namun eksistensi dari hak tersebut tidak diterima secara umum sebagai bagian dari *customary international law*. Dalam Amerika Latin, terdapat jaringan luas dari perjanjian-perjanjian internasional di mana para negara yang meratifikasinya membuat suatu hak untuk memberikan suaka diplomatik. Akan tetapi dalam perjanjian-perjanjian internasional tersebut tidak ditunjukkan bahwa terdapatnya peraturan *regional* dari hukum kebiasaan internasional. Lebih dari itu, dari semua negara-negara tidak terdapatnya disposisi untuk menerima eksistensi dari hukum kebiasaan internasional apapun atau regulasi dari suaka diplomatik dalam peraturan perjanjian internasional.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Eileen Denza. 2011. *Part Six Administrative Measures on Diplomatic Asylum*, Oxford Scholarly Authorities on International. Oxford. Hlm. 2

Hak yang diterima secara luas adalah hak bagi negara yang kedutaannya telah mendapatkan pengungsi untuk memberikan suaka sementara atas dasar perlindungan kemanusiaan. Perlindungan tersebut dapat diberikan atas dasar antara menyelamatkan nyawa manusia atau mencegah kerusakan disaat adanya ancaman mendesak yang membahayakan fisik dari penerima suaka. Di saat negara penerima menetapkan bahwa tidak adanya kemungkinan bagi penerima suaka ini diwajibkan untuk dibawa ke pengadilan atas tuntutan apapun dari pemerintah negara penerima. Suaka diplomatik telah diimplementasikan secara luas dalam beberapa kejadian namun tanpa adanya konsistensi secara praktis atau penegasan hak atas hukum untuk menjadikannya hukum kebiasaan internasional.

Para pencari perlindungan di kedutaan asing tidak termasuk dalam definisi yang terdapat dalam *Convention of the term 'refugee'* tahun 1951 yang diatur dalam Pasal 1A paragraf 2 yang berbunyi "*Person who is outside of his country of nationality and is unable or unwilling to avail himself of the protection of that country*". Buronan dalam kedutaan asing bisa berkewarganegaraan negara penerima, negara pengirim, ataupun negara ketiga namun negara penerimalah yang menegakkan yurisdiksinya atau perlindungannya yang tidak menginginkan untuk mengembalikan. Situasi ini tidak diatur dalam Konvensi Pengungsi 1951.

Keberadaan secara fisik dari para buronan ini dalam teritori negara yang berusaha untuk menegaskan otoritas atas mereka juga mengatur

hak-hak terbatas dalam perlindungan dari kedutaan negara pengirim. Mengingat sifat teritorial utama dari yurisdiksi internasional yaitu sesaat para pencari suaka tiba di negara selain negaranya, negara lain memiliki hak untuk memberikan dia perlindungan atau hak untuk mengembalikannya dengan cara deportasi atau ekstradisi ke negara asalnya. Hak-hak yang dimiliki oleh negara yang menerima buronan dalam kedutaannya hanya bergantung kepada kekebalan yang dimiliki oleh kedutaan. Persamaan antara suaka teritorial dan suaka diplomatik ada juga oleh implikasi dari *Universal Declaration of Human Rights* yang diatur dalam Pasal 14 bahwa semua individu memiliki hak untuk mencari dan menerima suaka di negara lain.<sup>5</sup>

Kasus suaka diplomatik yang pernah terjadi di Indonesia salah satunya terjadi beberapa tahun yang lalu saat pemuda Timor-Timur berjumlah lima orang masuk ke kedutaan besar asing di Jakarta untuk meminta suaka. Lima orang ini mengidentifikasi diri mereka sebagai *Clendestein* atau suatu gerakan bawah tanah anti integrasi Timor-Timur ke dalam wilayah Republik Indonesia yang merasa terancam atas keselamatan mereka. Setelah diselidiki, pemerintahan Indonesia menyadari bahwa kelima pemuda Timor-Timur tersebut ternyata bukan *clendestein* melainkan anggota dari Gerakan Pengacau Keamanan (GPK) sehingga mereka tidak dapat dianggap sebagai pelarian politik dan hanya dianggap sebagai pelaku tindak pidana biasa (*local criminal*) yang tidak

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

bisa diberikan suaka.<sup>6</sup>

Penjahat politik didefinisikan sebagai individu yang dimotivasi oleh keyakinannya, melakukan tindakan melawan hukum yang dirancang untuk menyerang struktur sosial untuk melakukan reorganisasi sistem. Secara bersamaan, kejahatan politik adalah setiap tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh penjahat politik.<sup>7</sup> *Political offences* adalah perbuatan-perbuatan yang dianggap merugikan keamanan Negara, atau yang melibatkan pelanggaran terhadap kesetiaan dan ideologi warga negara kepada otoritas tertinggi suatu bangsa. Pelanggaran-pelanggaran demikian harus dibedakan dari pelanggaran-pelanggaran yang hanya mengganggu ketentraman umum, seperti pembunuhan, pencurian, dan sejenisnya, dan yang tidak menyerang pemerintahan itu sendiri.<sup>8</sup>

Salah satu isu dari suaka diplomatik adalah kurangnya instrumen hukum yang mengatur suaka diplomatik ini. Bahkan Konvensi Wina tahun 1961 tidak mengatur ketentuan mengenai suaka. Pada Pasal 41 ayat (3) menjelaskan tentang *special agreement* atau persetujuan khusus yang dapat memberikan peluang untuk mendapatkan pengakuan secara bilateral untuk memberikan suaka diplomatik kepada pengungsi politik didalam kedutaan asing. Pasal 41 ayat (3) ini terdapat perumusannya yang dibuat untuk memungkinkan suaka diplomatik dapat diberikan baik

---

<sup>6</sup> Lucia Ch. O. Tahamata. 2011 *Suaka Diplomatik Dalam Kajian Hukum Internasional*. Jurnal Sasi Vol. 17 No. 2. Universitas Pattimura. Hlm. 1-2

<sup>7</sup> R. D. Moran, 1974, *Political Crime*, UMI Dissertation Services, United States

<sup>8</sup> Wikisource, "The New International Encyclopedia/Political Offenses", 1905, [https://en.wikisource.org/wiki/The\\_New\\_International\\_Encyclop%C3%A6dia/Political\\_Offenses](https://en.wikisource.org/wiki/The_New_International_Encyclop%C3%A6dia/Political_Offenses) Accessed 08 January 2023

atas dasar hukum paten maupun hukum kebiasaan.

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

Instrumen hukum internasional yang dapat diambil untuk suaka diplomatik lainnya adalah Konvensi *Caracas* tahun 1954. Konvensi ini mengatur pemberian hak kepada para pihak negara untuk memberikan suaka dalam wilayah dari pihak negara lainnya. Namun walaupun adanya *Caracas Convention* yang mengakui pemberian suaka, pada kenyataannya mayoritas dari praktik suaka diplomatik yang dilakukan oleh negara-negara berdasarkan pada hukum kebiasaan internasional. Pada tahun 1973, pernah terjadi sebuah penggulingan pemerintah Allende yang menyebabkan lebih dari 1000 orang meminta tempat perlindungan kepada kedutaan besar di negara-negara lain.<sup>9</sup>

Insiden ini dikenal dengan *Coup d'état* di Chile. Dalam beberapa bulan setelah insiden itu, ternyata mayoritas dari 1000 orang pencari suaka tersebut adalah pejabat pemerintah sebelumnya yang telah diizinkan untuk meninggalkan Chile atas sepengetahuan rejim baru.

Dalam cakupan suaka diplomatik ini, yang menjadi pertanyaan adalah manakah yang lebih penting antara hak negara penerima untuk menerima buronan politik? Hak buronan politik untuk mendapatkan suaka? Atau hak dari negara asalnya buronan untuk mengadili buronan tersebut? Lebih dari itu, walaupun praktik suaka diplomatik ini telah lama

---

<sup>9</sup> *Op Cit*, Eileen Denza, Hlm. 2

dipraktekkan, tetap ada isu terkait dengan praktiknya suaka diplomatik ini dan terkait dengan pandangan hukum internasional. Bagaimanakah urgensi pengimplementasian suaka dalam hukum internasional? Dan bagaimanakah implementasi pengaplikasian negara-negara terhadap suaka diplomatik? Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, penulis tertarik untuk menyusun skripsi yang berjudul “TINJAUAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP PEMBERIAN HAK PELARIAN POLITIK UNTUK MENDAPATKAN SUAKA DIPLOMATIK (*DIPLOMATIC ASYLUM*)”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka Penulis merumuskan masalah penelitian yaitu:

1. Bagaimanakah urgensi pengimplementasian suaka dalam hukum internasional?
2. Bagaimanakah implementasi pemberian suaka diplomatik terhadap pelarian politik dalam hukum internasional?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuannya yaitu:

1. Untuk mengetahui urgensi pengimplementasian suaka dalam hukum internasional
2. Untuk mengetahui implementasi pemberian suaka diplomatik terhadap pelarian politik dalam hukum internasional

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini, maka kegunaan dari penelitian ini meliputi:

##### **1. Secara Akademik**

Secara akademis karya tulis ilmiah ini diharapkan dapat berkontribusi untuk memberikan masukan secara teoritis bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum internasional terkhususnya dalam bidang hukum pengungsi dan diplomatik dalam isu suaka diplomatik

##### **2. Secara Praktis**

Secara praktis diharapkan hasil dari penelitian hukum ini dapat memberikan pengetahuan hukum bagi pihak-pihak yang berkerja dalam bidang pengungsi dan masyarakat yang ingin meneliti tentang suaka diplomatik.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Skripsi ini yang berjudul Tinjauan Hukum Internasional terhadap Pemberian Hak Pelarian Politik untuk Mendapatkan Suaka Diplomatik (*Diplomatic Asylum*) tidak pernah dilakukan penelitian sebelumnya. Atas hasil dari penelusuran kepustakaan yang dilakukan sebelum dibuatnya skripsi ini di perpustakaan Universitas Hasanuddin terutama pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penelusuran juga dilakukan melalui *repository* institusi atau universitas lainnya serta penelusuran *online* seperti pada laman [lis.unhas.ac.id](http://lis.unhas.ac.id) dan *Google*

*Scholar*. Terdapat hanya kemiripan pada Universitas Hasanuddin dan institusi lainnya namun kemiripan tersebut hanya bersifat nomenklatur atau penamaan dan kategori dari objek penelitiannya namun berbeda dalam inti penulisan, tujuan, serta metode penelitannya.

1. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang berjudul Tinjauan Hukum Internasional Mengenai Pemberian Suaka Terhadap Edward Joseph Snowden (Studi Kasus Pemerintah Rusia Memberikan Suaka Terhadap Edward Joseph Snowden). Skripsi ini hanya berfokuskan pada kasus Edward Joseph Snowden yang diberikan *Political Asylum* oleh Rusia. Berbeda dengan skripsi penulis yang lebih berfokuskan kepada pengaturan dan implementasi suaka diplomatik yang lebih umum dan mencakup lebih banyak contoh kasus. Dalam skripsi tersebut juga tidak mencakup perkembangan historis dari suaka dan suaka diplomatik yang akan diteliti oleh penulis.
2. Jurnal yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Pattimura dengan judul Suaka Diplomatik Dalam Kajian Hukum Internasional. Selain dari format karya ilmiah yang berbeda yaitu jurnal dan skripsi, substansi yang dikemukakan dalam jurnal tersebut juga terdapat perbedaan yang signifikan dengan skripsi penulis. Substansi yang diangkat dalam jurnal tersebut bersifat mendasar dan tidak komprehensif. Contohnya pada jurnal tersebut dikemukakan bahwa suaka terbagi atas dua yaitu

suaka teritorial dan suaka diplomatik, sedangkan pada skripsi ini akan mencakup jenis-jenis suaka yang lebih meluas.

## **F. Metode Penelitian**

Metode dari penelitian yang dipilih oleh penulis adalah dengan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen. Penelitian akan dilakukan dengan cara mengkaji berbagai data seperti perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, serta pendapat para ahli. Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

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

Pendekatan ini merupakan metode penelitian yang berfokus pada bahan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan seperti undang-undang, konvensi, statuta, dan lain-lain sebagai bahan dasar acuan dasar dalam melakukan penelitian.<sup>10</sup>

### **2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)**

Pendekatan ini merupakan metode penelitian yang memberikan sudut pandang dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari aspek nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Bachtiar. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. UNPAM PRESS. Tangerang Selatan. Hlm 81

<sup>11</sup> *Ibid.*

### 3. Pendekatan Studi Kasus (*study case approach*)

Pendekatan ini merupakan metode penelitian berdasarkan kasus-kasus yang mempunyai keterkaitan dengan objek yang diteliti. Kasus-kasus yang diteliti merupakan putusan-putusan pengadilan internasional seperti *International Court of Justice* (ICJ) dan *International Criminal Court* (ICC).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.* Hlm. 82

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN URGENSI PENGIMPLEMENTASIAN SUAKA DALAM HUKUM INTERNASIONAL

#### A. Definisi dan Jenis-jenis Suaka

Sebenarnya secara *universal* eksistensi dari definisi suaka tidak ada, namun dalam definisi dari kata suaka dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah tempat pengungsi untuk berlindung, menumpang sementara, dan menumpang hidup.<sup>13</sup> Istilah suaka juga ada yang dinamakan sebagai suaka politik yang berarti perlindungan politik bagi orang atau kelompok dari negara luar yang sedang terlibat dalam polemik negara lain.<sup>14</sup>

Definisi dari suaka juga dikeluarkan oleh *Black's Law Dictionary* sebagai:<sup>15</sup>

1. *Sanctuary or shelter*
2. *Protection of usual political refugees from arrest by a foreign jurisdiction; a nation or embassy that affords such protection, also termed political asylum.*
3. *An institution for the protection and relief of the unfortunate, especially the mentally ill, also termed insane asylum,*

Konsep dari suaka yang diatur dalam hukum internasional secara umum menjelaskan bahwa suaka adalah:

*“The protection which a State grants on its territory or in some other place under the control of certain of its organs, to a person who comes to seek it”*<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2017. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kelima*. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta. Hlm. 1378

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Henry Campbell Black. 1968. *Black's Law Dictionary Fourth Edition*. West Publishing. Minnesota. Hlm. 159

<sup>16</sup> Anonim. 1950. *Institute of International Law: Resolutions Adopted at its Bath Session*.

Definisi ini secara jelas menunjukkan bahwa penjelasan yang dimaksud berkorelasi dengan suaka teritorial, namun dalam kalimat “*or in some other case under the control of its organs*” secara eksplisit menunjukkan bahwa suaka diplomatik juga termasuk. Bagaimanapun juga, definisi dari suaka ini juga mengenal jenis-jenis suaka lainnya namun sifat sukarela dari kebijakan suatu negara untuk memberikan suaka bersumber dari kedaulatan teritorial suatu negara, yang dikelompokkan dalam Pasal 2 paragraf 1 *United Nations Charter*.

Definisi dari suaka juga dijelaskan bahwa menjelaskan tentang “*a place of refuge where one could be free from the reach of a pursuer*”.<sup>17</sup> Ide dari perlindungan terhadap pengejar ini sangat berkorelasi dengan definisi dari *Institute of International Law*. Konsep-konsep dari pengungsi dan perlindungan juga berkorelasi dengan *religious sanctuary*.

Walaupun definisi-definisi ini saling berkorelasi, sesungguhnya arti dari suaka itu dapat dibedakan dari status para pengungsi. Sementara suaka mencerminkan institusi yang menawarkan perlindungan, definisi dari pengungsi ini dapat diklasifikasikan dalam beberapa kategori. Pasal 1 paragraf 2 dari *Convention Relating to the Status of Refugees* 1951 mendefinisikan pengungsi menggunakan tiga karakteristik sebagai berikut:

- *Persecution*
- *Being outside of a state's nationality*
- *The inability or lack of desire to seek protection from one's national state*

---

Vol. 45, No. 2, Supplement: Official Documents 1951, Cambridge University Press. Cambridge. Hlm. 15

<sup>17</sup> Laura Hughes-Gerber. 2021. *Diplomatic Asylum: Exploring a Legal Basis for the Practice Under General International Law*. Springe. Hlm. 12

Adapun beberapa syarat terhadap status seorang penerima suaka atau pengungsi yang diatur dalam *General Assembly Resolution by United Nations on Territorial Asylum* Pasal 1 ayat (2) yang memberikan penjelasan bahwa penerima suaka walaupun seorang kriminal tapi tidak diperkenankan jika kriminal yang dilakukan adalah kejahatan terhadap kedamaian, *war crime, crime againts humanity* yang diatur dalam *Geneva Convention*.<sup>18</sup>

Maka dari itu, definisi dari suaka menjelaskan tentang perlindungan itu sendiri, lalu definisi dari pengungsi secara umum menyebutkan tentang subjek dari perlindungan tersebut. Walaupun penjelasan mengenai definisi dan perbedaan dari suaka dan pengungsi sebenarnya masih sangat luas, namun sudah bukan bagian dari fokus penelitian ini. Jenis-jenis dari suaka yang akan dijelaskan dalam sub-bab selanjutnya terdiri atas tiga jenis, yaitu:

- *Diplomatic Asylum*
- *Territorial Asylum*
- *Political Asylum*

### **1. *Diplomatic Asylum***

Jika dibagi jadi dua komponen antara diplomatik dan suaka, definisi dari suaka diplomatik mengindikasikan:

- *The extraterritorial granting of asylum*
- *To persons*
- *Specifically in the context of the premises of the diplomatic*

---

<sup>18</sup> Anonymous, *United Nations: Territorial Asylum*. American Society of International Law, 2015.

*mission the residence of its staff.*<sup>19</sup>

Misi dari suaka diplomatik ini berteritori dalam negara penerima yang biasanya negara penerima ini adalah objek dari suaka, dan berkehendak untuk mencari penuntutan pidana terhadap pencari suaka atau dapat disebut buronan. Atas alasan ini, suaka diplomatik dalam beberapa kasus juga dapat didefinisikan sebagai *extraterritorial* atau *internal asylum* dan terdapat lebih banyak kontroversi dibandingkan dengan pemberian suaka teritorial normal karena adanya konflik dengan kedaulatan teritorial dari negara asal buronan.<sup>20</sup>

Keberadaan dari ketentuan tentang durasi dari pemberian dan penggunaan suaka diplomatik ini sebenarnya tidak ada dan pada praktiknya, biasanya bersifat sementara atau untuk mengisi waktu sebelum pemberian suaka politik dapat difasilitasi. Untuk suaka diplomatik ini bersifat jangka panjang sebenarnya ada kemungkinannya, seperti contohnya disaat kondisi dari negara pengirim cukup berbahaya bagi buronan ini untuk kembali sehingga pemberian suaka yang lebih lama dibutuhkan.

Definisi dari suaka diplomatik jika ditinjau dari perspektif yang lebih luas, menjelaskan bahwa suaka diplomatik adalah suaka yang diberikan atas konteks pengiriman konsulat negara, bisa juga diberikan dalam kapal negara lain dalam teritori lautnya, bahkan dalam konteks dalam pesawat

---

<sup>19</sup> *United Nations General Assembly*. 1975. *Questions of Diplomatic Asylum*. United Nations General Assembly. New York. Hlm. 19.

<sup>20</sup> Anthea J Jeffery. 1985. *Diplomatic Asylum: Its Problems and Potential as a Means of Protecting Human Rights*. South African Journal on Human Rights. Oxfordshire. Hlm. 12

*military or para-military*. Praktik dari negara-negara dalam konteks interpretasi yang lebih luas dari definisi suaka diplomatik telah memperluas meliputi negara bagian yang sebagian besar menolak pengertian suaka diplomatik.<sup>21</sup>

Dari interpretasi yang lebih luas ini, telah membuktikan bahwa suaka diplomatik memiliki ekstensi *ad hoc* dari kedaulatan teritorial suatu negara karena suaka diplomatik ini memperbolehkan suatu negara untuk mempraktikkan wewenang teritorialnya dalam teritori dari negara lain. Perluasan dari kedaulatan dan hak teritorial dari suatu negara akan disatu sisi terlihat tidak konsisten dengan ide penting dari teritorial eksklusif suatu negara dalam yurisdiksinya.<sup>22</sup>

Pelaksanaan hak teritorial negara berdaulat yang diizinkan dalam konteks kedutaannya dapat berasal dari gagasan historis bahwa tempat misi diplomatik harus dianggap sebagai bagian dari wilayah negara pengirim sebagai sebuah gagasan yang telah lama diabaikan. Pasal 45 (a) dalam *Vienna Convention Diplomatic Relations* menjelaskan bahwa eksekusi dari misi suaka diplomatik ini sekarang membutuhkan negara penerima untuk secara aktif melindungi tempat misi. Tujuan ini akan sepenuhnya berlebihan jika negara pengirim diizinkan untuk menjalankan yurisdiksi ekstrateritorial yang tidak terbatas atas kedutaan-kedutaannya di tanah asing.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Op cit*, Laura Hughes-Gerber, hlm 24

<sup>22</sup> Paragraf 184. *Colombian-Peruvian Asylum Case (Colombia v Peru)*, ICJ Judgement, 1950.

<sup>23</sup> *Ibid.*

Selain itu, suaka diplomatik juga dapat dianggap sebagai bentuk suaka internal yaitu suaka yang diberikan kepada seorang buronan di dalam wilayah negara yang mengejar dia. Gagasan suaka internal ini juga akan mencakup suaka konsuler, suaka untuk kapal perang, pangkalan militer dan pesawat militer.

a. *Safe Conduct*

Suaka diplomatik umumnya diakhiri dengan cara negara tuan rumah memberikan apa yang disebut "*safe conduct*" kepada suaka dan ini dapat dianggap sebagai tujuan akhir dari suaka diplomatik. *Safe conduct* adalah prosedur di mana seseorang diizinkan untuk memasuki atau meninggalkan yurisdiksi di mana ia biasanya akan dikenakan penangkapan, penahanan, atau perampasan lainnya.

*Safe conduct* tersebut didasari oleh suaka diplomatik diizinkan untuk meninggalkan tempat misi, dan kemudian negara tuan rumah, tanpa takut ditangkap atau dianiaya. Dari sana, buronan kemudian dapat melakukan perjalanan kembali ke negara asalnya atau mengambil suaka politik atas pemberian negara suaka diplomatik atau di negara ketiga.

Penting untuk diketahui bahwa negara tuan rumah tidak berkewajiban untuk memberikan perilaku aman seperti itu kepada penerima suaka diplomatik tetapi sama halnya dengan negara pemberi suaka tidak berkewajiban untuk mengakhiri suaka secara alternatif dengan menyerahkan pengungsi. Hal ini dapat menyebabkan jalan buntu di mana negara tuan rumah menolak untuk memberikan perilaku aman,

sementara negara pemberi menolak untuk menyerahkan pengungsi. Dalam situasi seperti ini, kasus suaka diplomatik mungkin lebih lama durasinya.<sup>24</sup>

b. *Diplomatic Protection*

Konsep dari suaka diplomatik juga dapat dihitung sebagai satu bagian dari "*Diplomatic Protection*" atau perlindungan diplomatik. Praktik dari perlindungan diplomatik telah diimplementasi sejak tahun 1700an sebagai salah satu dari hak bagi setiap negara dalam perspektik hukum internasional. *Draft Articles on Diplomatic Protection* mendefinisikan perlindungan diplomatik sebagai:

*"The invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by an internationally wrongful act of that State to a natural or legal person that is a national of the former State with a view to the implementation of such responsibility."*<sup>25</sup>

Perlindungan diplomatik tersebut bekerja atas dasar terhadap individu yang terancam dan diberikan kepada suatu negara yang menganggap bahwa buronan ini terancam dan negara ini dapat meminta pertanggungjawaban negara yang bersangkutan melalui cara-cara diplomatik.

## **2. Territorial Asylum**

Penting juga untuk membedakan antara suaka diplomatik dan suaka teritorial. Hal terakhir yang menggambarkan pemberian hak suaka atas wilayah yang sah dari pemberian negara adalah sebuah konsep

---

<sup>24</sup> Laura Hughes-Gerber. *Op cit.* Hlm. 24

<sup>25</sup> Pasal 1, *Draft Articles on Diplomatic Protection*, 2006

didasarkan sepenuhnya pada kedaulatan teritorial negara penerima. Dengan demikian, pemberian hak atas suaka bergantung sepenuhnya pada kebijaksanaan pemberian negara akan pemberian hak terhadap individu.<sup>26</sup>

Kekuatan diskresi suatu negara ini juga sejalan dengan konsep umum perlindungan diplomatik, yang menunjukkan implementasi dari hak yang dimiliki negara untuk kepentingan individu. Sebuah negara memiliki yurisdiksi atas seluruh wilayahnya dan dengan demikian wewenang untuk memberikan perlindungan kepada individu-individu yang dilihatnya cocok, biasanya dalam batasan sistem hukum domestiknya sendiri. Seperti suaka diplomatik, keputusan suatu negara untuk memberikan suaka teritorial individu didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan, kebijakan luar negeri atau kebijakan dalam negeri.

Keputusan akan pemberian hak suaka teritorial sepenuhnya terletak dalam ranah domestik negara pemberi. Jadi, setiap intervensi oleh negara pihak ketiga menurut hukum internasional publik, tentu merupakan intervensi yang tidak sah karena merujuk ke dalam urusan dalam negeri negara pemberi. Ini bertentangan dengan kedaulatannya kesetaraan negara di bawah Pasal 2 (1) Piagam PBB. Akibatnya, setiap keputusan tentang ekstradisi juga merupakan contoh negara berdaulat yang menjalankan kedaulatan teritorialnya atas individu dalam teritorinya.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Paragraf 274. *Colombian-Peruvian Asylum Case (Colombia v Peru)*, ICJ Judgement, 1950.

<sup>27</sup> Paragraf 48. *Colombian-Peruvian Asylum Case (Colombia v Peru)*, ICJ Judgement, 1950.

Suaka diplomatik harus dibedakan lebih lanjut dari klaim suaka di mana kedutaan digunakan oleh individu sebagai mekanisme untuk mengajukan permohonan suaka teritorial di negara tuan rumah. Biasanya, dalam kasus seperti itu, individu yang bersangkutan tidak akan dicari oleh otoritas lokal dan niatnya cenderung cepat dan niatnya lebih kearah permohonan suaka daripada mencari perlindungan.

Suaka teritorial sendiri diatur dalam *Declaration on Territorial Asylum*. Deklarasi ini dibentuk dengan pertimbangan untuk memperkuat Pasal 14 *Universal Declaration of Human Rights* yang berbicara tentang hak untuk mendapatkan suaka. Pasal 13(2) yang berbicara tentang hak untuk meninggalkan negara manapun dan untuk kembali ke negaranya. *Declaration on Territorial Asylum* mengatur tentang kedaulatan negara untuk memberikan suaka,<sup>28</sup> klasifikasi individu yang tidak diperizinkan untuk menerima suaka seperti pelaku kejahatan-kejahatan berat,<sup>29</sup> pengecualian yang dapat terjadi ketika melebihi kapasitas,<sup>30</sup> dan himbauan kepada negara penerima untuk tidak mengizinkan penerima suaka melakukan aktifitas yang bertentangan dengan maksud dan tujuan Persatuan Bangsa-Bangsa.<sup>31</sup>

### **3. Political Asylum**

Konsep suaka diplomatik juga perlu dibedakan dengan konsep politik. Konsep ini baru-baru ini mendapat perhatian media karena Edward

---

<sup>28</sup> Pasal 1. *Declaration on Territorial Asylum*. 1967

<sup>29</sup> Pasal 1(2). *Declaration on Territorial Asylum*. 1967

<sup>30</sup> Pasal 3(2). *Declaration on Territorial Asylum*. 1967

<sup>31</sup> Pasal 4. *Declaration on Territorial Asylum*. 1967

Snowden, yang hingga saat ini tetap menjadi penduduk suaka politik di Rusia, di mana dia baru-baru ini diberikan tempat tinggal permanen.<sup>32</sup> Suaka politik menunjukkan pemberian suaka teritorial oleh negara berdaulat yang biasanya diberikan kepada orang yang dicari atas alasan politik oleh otoritas negara baik negara kebangsaan mereka atau negara bagian di mana mereka tinggal pada saat diberikannya suaka politik.<sup>33</sup> Atas definisi ini, penerima suaka politik sering disebut dengan *political refugees*. Suaka politik dikenal juga dengan salah satu kategori dari suaka teritorial.

Konsep suaka politik akan telah dibahas disaat suaka diplomatik telah diklaim atau memang telah diberikan. Contoh kasusnya adalah kasus Julian Assange yang meminta suaka politik dari Ekuador. Permintaan ini diterima oleh Ekuador ketika ia capai Ekuador. Namun sesaatnya dia tiba disana, ia diberikan suaka diplomatik didasari atas status dia yang saat itu sebagai pelarian politik. Secara umum, ini termasuk sebagai prasyarat dalam konteks permintaan suaka diplomatik dalam benua Amerika Selatan.

Dalam konteks ini, tidak seperti suaka politik, suaka diplomatik secara tidak langsung menyerang kedaulatan negara yaitu negara asal dari buronan ini.<sup>34</sup> Suaka diplomatik juga memiliki kemungkinan terjadinya intervensi terhadap hukum domestik dari negara penerima.

---

<sup>32</sup> CNN. 22 Oktober 2020. *Edward Snowden gets permanent residency in Rusia*.

<sup>33</sup> Laura Hughes-Gerber. *Op Cit*. Hlm. 25

<sup>34</sup> Paragraf 288. *Colombian-Peruvian Asylum Case*. (Kolombia v Peru). *Judgement of 20 November 1950*. *ICJ Reports*.

## B. Sejarah Praktik Suaka

Sebelum akhir dari abad ke-19, seorang sejarawan Michael Marrus menulis pendapatnya tentang pengungsi. Ia berpendapat bahwa pengungsi jarang menjadi suatu perbincangan dan hal yang dipedulikan antara negara-negara dan jarang menjadi suatu kesibukan orang-orang yang mempunyai otoritas. Bahkan hingga kuartal kedua dari abad ke-19, tidak ada penyebutan pengungsi dan suaka dalam perjanjian-perjanjian internasional dan negara tidak mengatur perbedaan antara mereka yang melarikan diri dari penuntutan kriminal dan mereka yang lolos dari represi politik.<sup>35</sup>

Ben Vermaulen, berpendapat bahwa suaka selalu menjadi hal yang dilihat secara terpisah dengan kritik terhadap negara asal. Pemberian suaka dari negara penerima bukanlah hal yang bersifat tidak bersahabat, dan tidak boleh ditafsirkan sebagai kecaman dari pemerintah negaranya pencari suaka.<sup>36</sup>

Ketika dunia telah memasuki masa setelah perang dingin, ketentuan suaka kembali seperti sejarahnya yaitu untuk kepentingan kemanusiaan atau humaniter. Namun pada faktanya, dalam sejarah, suaka lebih dilihat sebagai aspek politik dan bukan aspek kemanusiaan. Asal-usul dari suaka berasal dari hukum pidana internasional yaitu ketika penerima suaka diberikan kekebalan untuk ekstradisi.

Pada umumnya, kekebalan tersebut hanya diberikan ketika

---

<sup>35</sup> Michael Marrus. 2002. *The Unwanted* (New York: Oxford University Press) Hlm. 7

<sup>36</sup> Gilbert Jaeger. 1995. *A Comment on the Distortion of the Pallativ*. University of Brussels, Brussels. Hlm. 13

penguasa negaranya menyalahgunakan wewenangnya. Misalnya dengan berusaha untuk menghukum pencari suaka secara tidak adil.<sup>37</sup> Perpanjangan dari durasi suaka untuk melindungi orang-orang yang dianiaya secara umum, baik dicari untuk untuk ekstradisi atau tidak, terjadi ketika negara-negara menutup perbatasan mereka untuk imigran.<sup>38</sup>

Dalam konsep perbatasan terbuka, suaka hanya dibutuhkan oleh orang-orang yang menghadapi ekstradisi. Orang yang terancam lainnya dianggap sebagai imigran. Namun, dalam konsep negara yang perbatasannya tertutup, penolakan atas orang yang terancam bisa dikategorikan sebagai ekstradisi karena disebabkan atas penolakan ini, orang yang terancam harus kembali ke negaranya dan akan diadili secara tidak adil. Suaka dengan demikian diubah dari elemen hukum pidana internasional (pembelaan terhadap ekstradisi) menjadi bagian dari kebijakan imigrasi (pembelaan terhadap deportasi).

Karena suaka secara historis bergantung pada penilaian tentang keabsahan pelaksanaan otoritas kekuasaan lain, dan karena pemberian suaka mengganggu pelaksanaan otoritas itu, suaka berhubungan erat dengan politik hubungan internasional yang tinggi. Seringkali suaka menghasilkan ketegangan internasional yang dalam beberapa kasus bahkan menjadi konflik. Demi mengurangi kemungkinan konflik, suaka seringkali dikaitkan dengan tujuan kemanusiaan.

---

<sup>37</sup> Matther E. Price. 2009. *Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits*, Cambridge University Press. Hlm. 25

<sup>38</sup> *Ibid.*

## 1. Suaka pada Masa Yunani Kuno

Sesungguhnya, asal kata dari “*asylum*” adalah bahasa latin yang berasal dari bahasa yunani yaitu *asylia* yang berarti kekebalan terhadap hukum dan kekuasaan dari negara penerima. Pada masa Yunani kuno, kekebalan seperti ini hanya dimiliki oleh dimiliki oleh orang-orang yang kepentingan pekerjaannya mengharuskan dia untuk keluar dari negaranya. Seperti duta, kapal dagang, atlit, dan sebagainya. Kekebalan ini juga salah satu dari karakteristik dari beberapa tempat tertentu seperti kuil, altar, dan tempat keagamaan lainnya yang disebut *asyia hiera*.<sup>39</sup> Orang yang membutuhkan perlindungan dari pemburu atau pengejar dapat memasuki *asylon hieron* dan melakukan upacara yang bernama *hiketeia* atau permohonan.<sup>40</sup> Upacara seperti ini yang pada masa sekarang lebih sering disebut dengan *seeking asylum* atau mencari suaka.

Upacara *hiketeia* sendiri memiliki tiga tahap dalam pengaplikasiannya. Tahap pertama adalah saat pencari suaka akan mengambil hak suakanya melewati permohonan, tahap kedua adalah saat *hiketeia* menginisiasi proses hukum dimana pencari suaka diberikan kesempatan untuk berbicara dan berargumen mengenai kenapa dia terancam dan sangat membutuhkan suaka. Tahap ketiga adalah pemberian hasil dari *hiketeia*. Jika hasil dari upacaranya sukses, pemohon suaka akan diberikan kekebalan atas pemerintah atau pihak yang

---

<sup>39</sup> Kent J. Rigsby. 1996. *Asyilia: Territorial Inviolability in The Hellenistic World* Berkeley, Universitas California. Hlm 24

<sup>40</sup> Matther E. Price. *Op Cit*. Hlm 28-29

mengancamnya.<sup>41</sup>

## 2. Suaka pada Masa Romawi dan Abad Pertengahan

Pada masa Romawi, suaka memberikan kekebalan sementara dari penuntutan. Durasi kekebalan sementara ini berakhir ketika terkumpulnya bukti dan persidangan resmi dapat dilakukan. Fungsi utama dari suaka pada masa ini adalah untuk melindungi budak. Hukum Romawi membedakan status orang menjadi dua. Yaitu pertama, mereka yang *sui juris*, di bawah yurisdiksi sendiri, dan mereka yang merupakan *alieni juris*, di bawah yurisdiksi dari yang lain. Budak tidak termasuk dalam kategori manapun. Kategori mereka adalah mereka berada di *potesta*, atau kekuasaan otoritas tuan mereka yang meluas ke "kekuatan hidup atau kematian" seorang budak.<sup>42</sup> Secara umum, menyembunyikan budak yang melarikan diri dianggap sebagai tindakan pencurian jika seseorang menangkap budak pelarian, seseorang itu harus menyerahkannya kepada hakim yang akan merantai budak itu.<sup>43</sup>

Seorang budak yang melarikan diri dari tuannya ke kuil atau patung kaisar tidak dianggap buronan, karena niatnya bukan untuk melarikan diri, melainkan untuk mencari suaka.<sup>44</sup> Prefek kota berkewajiban untuk memberinya sidang di mana budak itu dapat memprotes perlakuan yang diberikan oleh tuannya.<sup>45</sup> Budak bisa bersaing, dengan cara lain kata-kata, bahwa perlakuan khusus yang ditimpa kepadanya berada diluar otoritas

---

<sup>41</sup> *Ibid.* Hlm 30

<sup>42</sup> Alan Watson. 1998. *Digest of Justinian*. Universitas Pennsylvania. Philadelphia. Hlm 24

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

tuannya atas dia, dan mencari kekebalan terhadapnya.

Dengan demikian, Antoninus Pius (yang memerintah dari tahun 138-161 M) menetapkan bahwa mereka yang membuat keluhan tidak boleh ditolak bantuan terhadap kebrutalan atau kelaparan atau kesalahan yang tidak dapat ditoleransi. Dia memerintahkan Aelius Marcianus yang pada saat itu menjabat sebagai gubernur dari Beatica untuk mengurut kasus ini dan menyelidiki apakah ada perlakuan yang tidak manusiawi atau tidak dapat ditoleransi kepada budak ini dan jika ada, budak ini tidak boleh balik dan kembali ke majikannya.

Pada saat itu, terjadi sebuah perbedaan definisi dan tujuan dari suaka itu sendiri antara pihak kekaisaran dan gereja. Untuk kekaisaran, tujuan suaka adalah untuk memajukan keadilan duniawi meskipun disalahgunakan, ini ditoleransi di dalam kekaisaran, karena itu adalah jalan banding yang berguna untuk mereka yang biasanya tidak mampu melawan otoritas yang dijalankan atas mereka. Ini sangat jelas termasuk budak, tetapi juga mereka yang menjadi korban ketidak-adilan atau pilih kasih di persidangan. Seperti di Yunani, suaka dimaksudkan untuk melindungi yang tidak bersalah, bukan yang bersalah. Tersirat dalam pemberian suaka adalah penilaian bahwa penerima telah menjadi sasaran penyalahgunaan otoritas dan bahwa hukuman yang dia hadapi tidak adil.

Bagi gereja, tujuan suaka sangat berbeda. Lebih tepatnya daripada menjadi instrumen keadilan, suaka adalah alat untuk belas kasihan. Para ulama memohon keringanan hukuman tidak hanya untuk terdakwa yang

salah, melainkan untuk siapa pun yang telah dijatuhi hukuman oleh pengadilan Romawi. Agustinus seorang ulama besar pada masanya bahkan berargumen bahwa semakin buruk kejahatan yang dilakukan oleh terdakwa, lebih penting dan dibutuhkan lagi perlindungan. Menurut pihak gereja, kejahatan itu sejatinya adalah kemuslihatan terhadap Tuhan, dan dapat diperbaiki melalui penerimaan pertaubatan, sebelum dihukum di dunia.

Perspektif Kristen ini menjadi acuan dari praktik suaka di Eropa abad pertengahan. Meskipun pembunuh yang disengaja secara eksplisit dikeluarkan dari kota-kota perlindungan alkitabiah serta suaka Roma, pada tahun 511 Konsili *Orléans* memasukkan "pembunuhan, pezina, dan pencuri" sebagai penerima suaka. Di hukum Jerman juga, pembunuh yang disengaja sering diberikan kekebalan di dalam gereja.<sup>46</sup>

Pada saat yang sama, suaka diperluas untuk memberikan perlindungan bagi orang-orang yang secara tradisional dikucilkan seperti pembunuh. Jumlah tempat yang menawarkan suaka naik secara signifikan. Namun pada abad ke-12, konsepsi Kristen tentang suaka berada di bawah keregangan. Peningkatan kejahatan khususnya, dalam tindak pidana yang dilakukan oleh ulama, yang kebal terhadap hukum pada saat itu, telah menyebabkan pertikaian atas kekebalan ulama antara Henry II dan Thomas Becket pada tahun 1163.

Ulama diadili di pengadilan gerejawi yang diadili oleh uskup

---

<sup>46</sup> Maria-Teresa Gil-Bazo. *Op Cit.* Hlm. 79

daripada di peradilan umum dan jika terbukti bersalah, diterima hukuman yang lebih ringan daripada yang seharusnya mereka terima. Dikhususnya, mereka tidak dihukum mati atau dimutilasi. Raja menuntut agar Thomas, yang saat itu menjadi Uskup Agung Canterbury, menyetujui Konstitusi Clarendon, yang menegaskan hak Raja untuk menghukum ulama. Thomas awalnya setuju tetapi kemudian mencabut persetujuannya. Pada akhirnya, ketidaksepakatan memuncak dalam pembunuhan Thomas di katedral di Canterbury.

Empat puluh tahun kemudian, Paus Innocent III, menanggapi pertanyaan dari Uskup London tentang tingkat kekebalan hukum para ulama, dan menyatakan "*publicae utilitatis intersit, ne crimina remaneant impunita*" yang dalam kepentingan utilitas publik, tidak ada kejahatan yang tidak dihukum. Hal ini menyebabkan perubahan besar dalam peran hukum pidana internasional.<sup>47</sup>

Pada saat yang sama, perang agama pecah di antara Protestan dan Katolik setelah Reformasi. Hal ini menyebabkan transfer populasi skala besar transfer di Eropa, ketika orang-orang melarikan diri dari penganiayaan agama dan mencari perlindungan di tempat di mana agama mereka lebih dominan. Sebagai contoh, mengikuti pemberontakan Protestan yang gagal oleh Sir Thomas Wyatt di 1554, Mary Tudor membakar lebih dari 300 orang Protestan di tiang yang menyebabkan lebih dari 30.000 orang melarikan diri ke Belanda selama masa

---

<sup>47</sup> Richard M. Frahrer. 1998 *Theoretical Justification for the New Criminal Law of the Middle Age*. Universitas Illinois. Illinois. Hlm. 32

pemerintahannya. Hal ini menyebabkan para ahli hukum pada saat itu mulai mempertimbangkan tempat suaka yang seharusnya ada sebagai hukum internasional.

### **3. Dampak Perkembangan Historis Suaka**

Secara historis, suaka dan penganiayaan mempunyai keterkaitan erat. Fungsi suaka adalah untuk melindungi pihak yang tidak diuntungkan dari kerugian politik khusus. Pemberian suaka tercermin pada putusan bahwa negara asal telah menyalahgunakan wewenangnya dan suaka terhubung dengan taktik untuk mereformasi atau menantang kekerasan rezim. Awalnya, suaka melayani fungsi ini sebagai pertahanan terhadap ekstradisi dan sebagian besar difokuskan untuk melindungi buronan yang tidak bersalah dari prosedur pidana yang tidak adil.<sup>48</sup>

Tetapi mulai akhir abad kedelapan belas dan awal abad kesembilan belas, fokus suaka bergeser dari peradilan pidana prosedural. Untuk mempromosikan moralitas politik substantif yaitu dengan suaka menguntungkan pelarian politik yang telah dibenarkan memberontak melawan pemerintahan otokratis dan dicari untuk ekstradisi. Suaka tidak lagi menguntungkan terhadap pelaku kejahatan biasa yang dapat dikenakan prosedur pidana yang tidak adil, karena "aturan non-penyelidikan" melarang pengadilan untuk menyelidiki prosedur pidana negara lain.

Fokus suaka pada moralitas politik tidak sepenuhnya hal baru. Hal

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

ini selaras dengan praktek Yunani kuno dan teori yang dianut oleh Hugo Grotius. Fokus ini juga konsisten dengan fungsi historis umum suaka yaitu untuk memberikan kekebalan kepada orang yang menghadapi hukuman yang tidak adil. Namun bagaimanapun itu, hal ini menandai adanya pergeseran penekanan tentang suaka yang sekarang melindungi pengungsi, bukan buronan.

Tren ini diperkuat ketika negara-negara bagian mulai menutup perbatasan pada abad kesembilan belas. Saat negara-negara mulai mengembalikan orang asing yang tidak diinginkan ke negara asal mereka, suaka dipahami kembali sebagai alat perlindungan dari deportasi. Namun fungsi utama dari suaka itu sendiri tidak berubah, yaitu penangguhan bagi mereka yang akan menghadapi hukuman yang tidak adil jika dikembalikan ke negara asalnya.

Identifikasi akhir dari "*persecution*" sebagai kriteria penting untuk status pengungsi dalam konvensi yang kemudian diikuti secara alami dari tujuan historis suaka yang yaitu sebuah tradisi yang secara tragis dipindahkan oleh xenophobia dan isolasionisme selama tahun menjelang Perang Dunia Kedua. Singkatnya, konsep politik dari suaka memiliki akar sejarah yang dalam.

Tentu saja, itu tidak memberikan argumen untuk mempertahankan pandangan politik suaka hari ini yang bertentangan dengan konsep humaniter. Namun hal ini mengundang kita untuk menganggap serius pertanyaan apakah ada alasan moral dan praktis untuk mempraktikkan

suaka.

### **C. Analisis Urgensi Pengimplementasian Suaka dalam Hukum Internasional**

Telah ditegaskan dalam *Universal Declaration of Human Rights* tentang seberapa pentingnya hak asasi manusia, ditegaskan juga dalam *European Convention on Human Rights* tentang memberi keamanan hak asasi manusia. Hal ini wajib dijunjung tinggi oleh komunitas internasional secara universal maupun regional tentang melindunginya hak asasi manusia terutama bagi orang-orang yang berada dalam bahaya.

Satu kelompok orang yang sangat membutuhkan perlindungan hak asasi manusia adalah para pencari suaka. Data yang ditunjukkan oleh *International Organization for Migration* menunjukkan bahwa dalam tahun 2017, ada sebanyak 6142 korban jiwa dari pencari suaka yang telah meninggal dunia ataupun menghilang dalam proses migrasi.

#### **1. Suaka Sebagai Hak Asasi Manusia**

Pada dasarnya, untuk meninggalkan negara tempat tinggalnya untuk mencari suaka adalah hak individu. Dasar untuk hak ini adalah prinsip bahwa "suatu negara tidak boleh mengklaim 'memiliki' warga negaranya atau penduduknya."<sup>49</sup>

Hak ini diabadikan di beberapa internasional dan regional instrumen hukum. Pasal 13(2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa, "Setiap orang berhak untuk meninggalkan negara

---

<sup>49</sup>Atle Grahl-Madsen. 1972. *The Status of Refugees in International Law* 3. University of California. California. Hlm. 239

mana pun, termasuk miliknya sendiri." Sementara Deklarasi Universal HAM bukanlah instrumen yang mengikat secara hukum, melainkan telah menyatakan untuk menetapkan "hak yang tidak dapat dicabut dan tidak dapat diganggu gugat dari semua". Selain itu, Deklarasi telah dikatakan sebagai ekspresi otoritatif dari hukum internasional kebiasaan saat ini mengenai hak asasi manusia." Hak seseorang untuk meninggalkan negaranya dengan demikian dapat dilihat sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional modern.

Pasal 14(1) dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia telah secara eksplisit menyatakan bahwa setiap individu berhak mendapatkan suaka dari negara lain dan bebas dari penganiayaan.<sup>50</sup> Hal ini menyatakan bahwa setiap individu tidak seharusnya dibatasi hak dan kebebasannya untuk mendapatkan suaka

Dengan diadopsinya Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, hak untuk individu untuk meninggalkan negaranya menjadi hukum tertulis yang mengikat negara pihak pada Kovenan. Pasal 12(2) Kovenan menyatakan bahwa, "Setiap orang bebas untuk meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya memiliki."<sup>51</sup>

Hak ini juga diakui dalam instrumen regional yang mengikat. Misalnya, Protokol No. 4 Konvensi Eropa untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Fundamental menyatakan bahwa, setiap orang bebas untuk meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya

---

<sup>50</sup> Pasal 14(1). Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948.

<sup>51</sup> Pasal 12(2). *International Covenant on Civil and Political Rights* 1966.

sendiri.<sup>52</sup> Demikian pula, Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia yang menetapkan dalam Pasal 22(2) bahwa, "Setiap orang berhak untuk pergi negara mana pun secara bebas, termasuk negaranya sendiri." Hak ini telah menjadi bagian dari hukum tertulis bangsa-bangsa.

Meskipun pengungsi menikmati standar perlindungan yang berbeda dan unik di bawah hukum internasional yang didasarkan pada Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, serta standar hukum regional lingkup dikembangkan di Afrika, Amerika Latin, dan baru-baru ini Eropa, suaka belum ditemukan implementasinya dalam setiap perjanjian internasional lingkup universal dan oleh karena itu, tidak ada definisi internasional yang disepakati tentang apa yang dicakup oleh perlindungan itu.

Namun, Konvensi Pengungsi 1951 PBB tidak mengabadikan hak suaka atau hak tinggal. Faktanya, penikmat sebagian besar ketentuannya bergantung pada status imigrasi pengungsi; beberapa hanya dapat dinikmati oleh pengungsi yang "hadir secara sah" sementara yang lain hanya dapat dinikmati oleh pengungsi yang "bertempat tinggal secara sah". Perancangnya sangat menyadari bahwa pengungsi dapat menemukan diri mereka sendiri tanpa negara suaka dan oleh karena itu konferensi yang mengadopsi konvensi ini merekomendasi setiap negara untuk melanjutkan penerimaan pengungsi dalam teritori mereka dan bergerak dengan semangat kerjasama internasional agar para pengungsi dapat

---

<sup>52</sup> *Council of Europe Agreement No. 46: Protocol No. 4 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. 1963.

mendapatkan suaka atau bahkan tempat tinggal.<sup>53</sup>

Secara lebih eksplisit, suaka sebagai hak asasi manusia dikenal dalam instrumen hukum internasional seperti dalam Pasal 22 dari *American Convention on Human Rights*, Pasal 12(3) dari *African Charter on Human and People's Rights*, Pasal 18 dari *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, serta dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

*Cartagena Declaration on Refugees* 1984. Instrumen hukum internasional ini merupakan persetujuan yang tidak mengikat dan diadopsi oleh Colloquium pada *International Protection of Refugees in Latin America, Mexico, and Panama*. Deklarasi Cartagena tentang Pengungsi mendasarkan prinsipnya pada "komitmen terkait pengungsi" yang didefinisikan dalam Undang-Undang Contadora tentang Perdamaian dan Kerja Sama (yang didasarkan pada Konvensi Pengungsi PBB 1951 dan Protokol 1967).

a. Suaka Diplomatik dan Hak Asasi Manusia

Konsep dari suaka diplomatik diperuntukkan untuk melindungi hak asasi manusia tidak diterima secara universal<sup>54</sup> namun, negara-negara Amerika Latin telah lama berargumen bahwa suaka diplomatik mengandung kewajiban humaniter.<sup>55</sup> Dalam seksi-seksi berikutnya akan dianalisis beberapa dasar hukum internasional mengenai hak asasi

---

<sup>53</sup>Maria-Teresa Gil-Bazo. 2017. *Asylum as a General principle of International Law*, Newcastle University. Newcastle. Hlm. 78

<sup>54</sup> Vermer Kunzli. 2007. *As If: The Legal Fiction in Diplomatic Protection*. *European Journal of International Law, Volume 18, Issue 1*, Belanda. Hlm. 1

<sup>55</sup> Pasal 3. Konvensi Montevideo. 1933

manusia untuk memastikan legitimasi suaka diplomatik yang bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia.

1) *Universal Declaration of Human Rights*

*Universal Declaration of Human Rights* dibentuk oleh *General Assembly* dalam konteks resolusi 217 A. Seperti yang terkandung dalam *General Assembly Resolution*, deklarasi ini tidak mengikat secara hukum<sup>56</sup> namun dari banyaknya pengaplikasian deklarasi ini, *Universal Declaration of human Rights* dapat dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional.

Pasal-pasal yang paling krusial dari deklarasi ini untuk suaka diplomatik adalah Pasal 3 tentang perlindungan hak hidup, Pasal 5 tentang larangan terhadap penyiksaan, Pasal 9 tentang larangan terhadap penangkapan, penahanan dan pembuangan terhadap pembuangan, Pasal 11 tentang perlindungan hak atas perlakuan hukum yang adil, Pasal 12 yang melindungi hak atas urusan pribadi, Pasal 13 yang melindungi kebebasan bergerak, Pasal 14 yang melindungi hak atas suaka dan perlindungan, Pasal 18 tentang kebebasan berpendapat, Pasal 19 tentang kebebasan berekspresi, dan Pasal 21 tentang kebebasan berpolitik.

Dalam pasal 14 *Universal Declaration of Human Rights*, secara spesifik mengeliminasi kemungkinan suaka diplomatik karena suaka yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah suaka di negara lain.<sup>57</sup> Dilain sisi, suaka diplomatik secara umum lebih sering diimplementasikan dalam kantor kedutaan yang berada dalam negara pencari suaka. Maka dari itu,

---

<sup>56</sup> Pasal 10 *UN Charter*.

<sup>57</sup> Laura Hughes-Gerber. *Op Cit*. Hlm. 178.

*Universal Declaration of Human Rights* tidak dapat dihitung sebagai dasar hukum yang legitimasi sebagai hak untuk suaka diplomatik.

### 2) *European Convention on Human Rights*

Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia dibuka untuk diratifikasi pada tahun 1950 dan mulai berlaku pada tahun 1953. Konvensi ini mengikat 47 anggota Dewan Eropa. Karena didasarkan pada *Universal Declaration of Human Rights*, ketentuan konvensi ini sangat berkorelasi dengan *Universal Declaration of Human Rights*. Hak-hak dan Pasal-pasal yang relevan dengan praktik suaka diplomatik adalah Pasal 2 yang melindungi hak untuk hidup, Pasal 3 yang melarang penyiksaan dan tidak manusiawi dan perlakuan merendahkan, Pasal 5 yang melindungi hak kebebasan dan keamanan, Pasal 6 yang melindungi hak atas peradilan yang adil, Pasal 7 yang menjaga hukuman yang bersifat seenaknya dan Pasal 10 yang melindungi hak atas kebebasan berekspresi. Cakupan perlindungan konvensi ini tentu saja terbatas hanya untuk negara-negara Dewan Eropa. Oleh karena itu, konvensi ini tidak dapat memberikan dasar hukum untuk hak universal atas suaka diplomatik

### 3) *International Covenant on Civil and Political Rights*

Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik diadopsi oleh Resolusi Majelis Umum 2200 (XXI) A pada tanggal 16 Desember 1966 dan dibuka untuk penandatanganan pada tanggal 19 Desember 1966.<sup>58</sup> Kovenan ini mulai berlaku pada tanggal 23 Maret 1976. Kovenan ini

---

<sup>58</sup> *General Assembly Resolution 2200 (XXI)*

sekarang telah diratifikasi oleh 173 negara maka dari itu kovenan ini dapat dianggap sebagai perjanjian universal.

Ketentuan ICCPR yang relevan dengan pemberian hak suaka diplomatik meliputi Pasal 6 (1) yang melindungi hak untuk hidup, Pasal 7 yang melarang penyiksaan atau perlakuan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, Pasal 9 yang melindungi hak atas kebebasan dan keamanan seseorang dan hak atas peradilan yang adil, Pasal 12 yang melindungi hak atas kebebasan bergerak, Pasal 17 yang melindungi terhadap campur tangan yang sewenang-wenang atau tidak sah terhadap privasi, keluarga, rumah atau korespondensi, Pasal 18 yang melindungi hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, Pasal 19 yang melindungi hak atas kebebasan berekspresi, Pasal 21 yang melindungi hak berkumpul secara damai, Pasal 22 yang melindungi hak atas kebebasan berserikat; Pasal 25 yang melindungi hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik, hak untuk memilih dalam pemilihan yang adil dan hak atas akses yang sama ke pelayanan publik, Pasal 26 yang melindungi hak persamaan di depan hukum dan Pasal 27 tentang melindungi hak minoritas atas budaya, agama, dan bahasa mereka sendiri.

#### 4) *EU Charter of Fundamental Rights*

Piagam Hak Fundamental Uni Eropa menjadi mengikat secara hukum setelah berlakunya Traktat Lisbon pada tanggal 1 Desember 2009. Piagam ini berlaku untuk institusi Uni Eropa dan untuk negara anggota

yang menerapkan undang-undang Uni Eropa.<sup>59</sup>

Cakupan Piagam Uni Eropa tentang Hak Fundamental dibatasi oleh Pasal 51 yang menetapkan bahwa Piagam ini hanya berlaku untuk negara anggota yang menerapkan undang-undang Uni Eropa. Karena pemberian suaka diplomatik dalam hal apa pun tidak dapat dianggap sebagai implementasi hukum Uni Eropa, Piagam Hak Fundamental Uni Eropa juga gagal memberikan dasar hukum untuk praktik suaka diplomatik untuk melindungi hak asasi manusia.

#### 5) *African (Banjul) Charter on Human and People's Rights*

Piagam Afrika (Banjul) tentang Hak Asasi Manusia dan Rakyat diadopsi pada 27 Juni 1981 dan mulai berlaku pada 21 Oktober 1986. Saat ini Piagam ini diratifikasi oleh 54 negara yang mencakup hampir seluruh benua Afrika.

Cakupan Piagam Hak Asasi Manusia dan Rakyat Afrika tentu saja terbatas pada benua Afrika saja. Oleh karena itu Piagam ini tidak dapat memberikan dasar hukum untuk hak universal atas suaka diplomatik. Pasal 12 (3) piagam ini menetapkan bahwa individu memiliki hak atas suaka “di negara lain sesuai dengan hukum negara tersebut dan konvensi internasional.” Sedangkan suaka diplomatik melibatkan pelanggaran hukum negara penerima, maka dari itu piagam ini tidak dapat dianggap sebagai dasar hukum yang sah untuk hak atas suaka diplomatik.

---

<sup>59</sup> Pasal 51. Piagam Hak Fundamental Uni Eropa 2009

## **2. Prosedur Suaka dan Konvensi Pengungsi 1951**

Standar prosedural tampaknya tidak ada dalam Konvensi Pengungsi 1951. Namun keberadaan prosedur suaka di tingkat nasional dikorelasikan dalam Pasal 9 Konvensi Pengungsi 1951 yang menjelaskan tentang tindakan sementara dianggap penting untuk keamanan nasional pada waktu perang atau keadaan-keadaan serius. Tindakan sementara dapat dilakukan juga pada kasus orang-orang tertentu yang sedang menunggu keputusan oleh negara penerima menyetujui bahwa orang itu sebenarnya adalah seorang pengungsi.

Pasal 31 mengizinkan negara-negara penandatangan untuk menerapkan pembatasan yang diperlukan pada pergerakan pengungsi sampai status mereka di negara itu diatur atau mereka memperoleh izin masuk ke negara lain, sekali lagi mengacu pada tata cara negaranya terkait pemeriksaan status hukum orang yang mengaku sebagai pengungsi. Walaupun Konvensi Pengungsi 1951 tidak memasukkan persyaratan prosedural apa pun, hal ini jelas membebaskan kewajiban untuk membentuk mekanisme administratif atau yudisial yang mampu menangani dengan aplikasi suaka pada negara atau sebutan lainnya adalah untuk negara memperlakukan setiap pencari suaka sesuai dengan standar perlindungan yang ditetapkan dalam Konvensi Pengungsi 1951 sampai memutuskan dengan tepat bahwa pemohon berada di luar cakupan definisi pengungsi pada konvensi.

Kewajiban untuk menetapkan prosedur suaka tidak termasuk

persyaratan untuk desain atau implementasinya, oleh karena itu Konvensi Pengungsi 1951 mewajibkan adanya hasil daripada suatu proses formal. Kewajiban ini harus dilihat dalam terang prinsip umum bahwa pengakuan status pengungsi adalah tindakan deklaratif, sebagai dijelaskan dalam diktum UNHCR:

“Seseorang adalah pengungsi sesuai dengan Konvensi Pengungsi 1951 segera setelah ia memenuhi kriteria yang terkandung dalam definisi. Ini tentu akan terjadi sebelum waktu di mana status pengungsinya ditentukan secara resmi. Pengakuan status pengungsinya tidak membuatnya menjadi pengungsi. Dia tidak menjadi pengungsi karena pengakuan, tetapi diakui karena dia pengungsi.”<sup>60</sup>

Karena pengakuan tidak menentukan status pengungsi maka perolehan status tersebut tidak penting, kewajiban negara terhadap pengungsi di bawah Konvensi Pengungsi 1951 tidak bergantung pada pengakuan formal.<sup>61</sup> Oleh karena itu, prosedur yang harus disusun oleh masing-masing negara memiliki tujuan penting untuk mengidentifikasi orang-orang yang termasuk dalam definisi Pasal 1 Konvensi Pengungsi 1951 sehingga dapat diperlakukan sesuai dengan Pasal 2 sampai Pasal 34 Konvensi ini.<sup>62</sup>

Dalam prakteknya, prosedur tersebut juga berfungsi untuk mengidentifikasi orang-orang yang membutuhkan perlindungan pelengkap atau tambahan di bawah definisi pengungsi regional atau perjanjian hak

---

<sup>60</sup> UNHCR. 1979. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. UNHCR. Geneva. Hlm 3.

<sup>61</sup> Cathryn Costello, Michelle Foster, dan Jane Mcadam. 2021. *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford University Press. Oxford. Hlm 590

<sup>62</sup> *Ibid.*

asasi manusia. Seringkali cara pemeriksaan alternatif dilakukan jika pemohon ditemukan tidak memenuhi syarat untuk status pengungsi menurut konvensi.

Sejalan dengan tujuan ini, sementara masing-masing Negara akan berbeda dalam bentuk dan gaya dalam pemeriksaan status pengungsi, prosedur pemeriksaan nasional harus dirancang dan dilaksanakan sedemikian rupa untuk memastikan kepatuhan terhadap kewajiban yang dilakukan oleh negara-negara peratifikasi Konvensi Pengungsi 1951, sesuai dengan kewajiban untuk mengimplementasikan perjanjian dengan hakikat baik sebagaimana diakui secara umum dalam hukum internasional.<sup>63</sup>

Karena tidak adanya persyaratan prosedural khusus dalam konvensi itu sendiri, sejumlah standar *soft law* telah diadopsi oleh berbagai badan-badan internasional dan regional untuk melengkapi Konvensi Pengungsi 1951 dan memberikan bimbingan kepada negara tentang bagaimana mematuhi kewajiban mereka di bawah konvensi ini.

### **3. Hubungan antara Suaka dan *Non-Refoulement***

Suaka dan prinsip *non-refoulement* adalah dua norma yang berbeda dalam hukum internasional. *Non-refoulement* adalah larangan untuk memindahkan seseorang ke wilayah di mana ia mungkin menghadapi perbuatan yang melanggar hukum atas dirinya. Definisi dari prinsip *non-refoulement* ini telah diatur dalam Pasal 33 dari Konvensi

---

<sup>63</sup> Pasal 26. *Vienna Convention on the Law of Treaties* 1969.

Pengungsi 1951 yang menjelaskan bahwa prinsip ini merupakan larangan negara untuk mengusir seorang pengungsi ke negara asalnya jika terdapat ancaman terhadap pengungsi ini di negara asalnya.

Pasal 42(1) Konvensi Pengungsi 1951 secara khusus menetapkan Pasal 33 sebagai salah satu pasal yang tidak boleh diwajibkan oleh suatu negara. Namun harus diingat bahwa bagaimanapun, konvensi ini tidak universal tetapi hanya mengikat 110 negara bagian yang menjadi pihak di dalamnya. Apalagi tugas *non-refoulement* yang terkandung dalam Pasal 33(1) hanya ada bagi orang-orang yang ditetapkan sebagai pengungsi berdasarkan konvensi ini.

Pasal 1(1) Protokol yang berkaitan dengan Status Pengungsi menggabungkan Pasal 2 sampai 34 Konvensi sehingga membuat kewajiban *non-refoulement* yang dinyatakan dalam Pasal 33(1) Konvensi mengikat negara-negara pihak pada Protokol.<sup>64</sup>

Sementara banyak ahli hukum setuju bahwa prinsip *non-refoulement* telah memperoleh tingkat penerimaan yang tinggi, pendapat mereka berbeda terkait mengenai apakah *non-refoulement* telah menjadi bagian dari kebiasaan hukum internasional.

Praktik negara membuktikan ketidakpastian status prinsip *non-refoulement* dalam hukum kebiasaan internasional. Meskipun banyak negara yang terikat oleh ketentuan *non-refoulement* dari Konvensi dan Deklarasi Pengungsi, Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi menyatakan

---

<sup>64</sup> Pasal 1. *Protocol relating to the Status of Refugees*. 1967.

keprihatinan bahwa, sejumlah negara disaat penerimaan atau kehadiran kelompok pengungsi tertentu yang dianggap tidak sesuai dengan kepentingan nasional atau domestik telah mengabaikan prinsip *non-refoulement*.

Secara khusus, Komisararis Tinggi telah mengidentifikasi penolakan di perbatasan, intersepsi, *push-off*, dan pengembalian paksa pencari suaka sebagai ancaman saat ini terhadap *non-refoulement*. Meskipun prinsip *non-refoulement* memberikan kewajiban untuk tidak mengembalikan seorang pencari suaka ke tempat di mana dia akan diadili, namun hal ini tidak memberikan kewajiban untuk memberinya suaka atau kewajiban untuk tidak mengirimnya di tempat lain.

Kewajiban negara untuk selalu memberikan suaka atas prinsip *non-refoulement* telah dikenal dan diimplementasikan secara luas. Contohnya pada *Inter-American Court of Human Rights* dalam kasus *Pacheco Tineo*. Dalam Pasal 22 (7) dari *American Convention on Human Rights* juga mengakui hak untuk mencari dan mendapatkan suaka, dan dalam Pasal 22 (8) mengangkat prinsip *non-refoulement*. Pihak peradilan kemudian memilih untuk menginterpretasikan hak terhadap *non-refoulement* dapat termasuk kepada hak untuk mendapatkan suaka dalam beberapa kasus.

Fakta bahwa *UN Refugee Convention* telah mengakui eksistensi dari prinsip *non-refoulement* sebagai *customary international law* menjadikan prinsip ini *legally binding* kepada semua negara.

#### 4. Suaka dengan *Temporary Refuge* (Perlindungan sementara)

Salah satu instrumen perlindungan terhadap pengungsi yang dilindungi oleh prinsip *non-refoulement* adalah suaka, namun tidak hanya suaka. Contoh lainnya adalah perlindungan sementara. Perlindungan sementara menjelaskan praktik penerimaan negara selama mencari solusi dalam situasi perpindahan lintas batas negara skala besar yang disebabkan oleh konflik, kekerasan, perubahan iklim, atau bencana.<sup>65</sup>

Perlindungan sementara hanya berguna sebagai alat pragmatis yang dipakai untuk memenuhi kepentingan perlindungan pengungsi internasional.<sup>66</sup> Secara lebih spesifik, ketika tempat perlindungan terhadap pengungsi dari negara tersebut bukan bagian dari konvensi.

Oleh karena itu, perlindungan sementara memicu pendekatan dua arah: kewajiban bagi semua negara untuk menerima sejumlah besar orang yang melarikan diri untuk hidup mereka dan memberikan hak-hak yang sepadan atas nama menghormati martabat manusia, dan kewajiban bagi semua negara dan organisasi internasional untuk bekerja sama dan mengambil langkah-langkah nyata menuju solusi yang dapat diimplementasikan.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> GJL Coles. 1980. *Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees*. Australian Year Book of International Law. Canberra. Hlm. 189.

<sup>66</sup> UNHCR. 1994. *Note on International Protection*. UN doc A/AC.96/830 para 45

<sup>67</sup> Cathryn Costello, Michelle Foster, dan Jane Mcadam. 2021. *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford University Press. Oxford. Hlm. 250