

PEMBERIAN SUAKA DALAM PERSPEKTIF HUKUM DIPLOMATIK

Jun Justinar

Dosen Tetap Fakultas Hukum Trisakti

jun.j@trisakti.ac.id

ABSTRAK

Suaka bermakna bebas dari penangkapan. Suaka teritorial dapat diberikan di wilayah darat dan perairan. Berdasarkan Deklarasi Suaka Teritorial, negara-negara harus mengikuti sejumlah standar dan kebutuhan nyata yaitu pencari suaka yang menyelamatkan diri dari penganiayaan tidak boleh ditolak di perbatasan dan tidak boleh diusir atau dikembalikan dengan paksa; apabila suatu negara menghadapi kesulitan dalam memberikan atau melanjutkan pemberian suaka maka negara secara sendiri atau bersama-sama atau melalui PBB harus mempertimbangkan untuk meringankan beban yang ditanggung oleh negara pemberi suaka; suaka yang diberikan kepada orang yang mengungsi karena menghindari penganiayaan harus dihormati oleh semua negara. Suaka diplomatik adalah suaka yang diberikan di tempat yang menjadi milik atau yang dipergunakan untuk keperluan resmi negara pemberi suaka. Suaka dapat diberikan sementara waktu di gedung perwakilan asing dalam tiga hal yang luar biasa yaitu: orang yang secara fisik dalam bahaya karena adanya kekerasan masal atau seorang pelarian politik di negara asalnya; apabila di negara itu terdapat kebiasaan yang sudah lama diakui dan bersifat mengikat; apabila terdapat perjanjian khusus antara negara tempat penerima suaka berasal dan negara tempat gedung perwakilan berada. Suaka dapat diberikan di perwakilan diplomatik karena perwakilan diplomatik dianggap secara penuh berada di bawah yurisdiksi negara asal perwakilan tersebut.

Kata Kunci: Hukum diplomatik, suaka, Deklarasi Suaka Teritorial

I. PENDAHULUAN

Sejalan dengan perkembangan politik dunia, seringkali masalah dalam negeri suatu negara yang tidak dapat ditangani oleh pemerintah membuat warga negara mencari perlindungan ke negara lain. Atau keadaan di negara asalnya aman namun karena berbeda opini politik dengan pemerintahnya, seseorang memilih mencari perlindungan ke negara lain. Mencari perlindungan dari ancaman dan penganiayaan merupakan hak setiap orang dan dijamin oleh seperangkat perjanjian internasional yang berkaitan dengan suaka. Upaya mencari perlindungan tersebut dapat dilakukan di luar maupun di dalam wilayah negaranya. Apabila pencari suaka masih berada di wilayah negaranya sendiri maka salah satu hal yang dapat ia lakukan adalah mencari suaka di gedung kedutaan negara lain. Apabila hal itu terjadi kemungkinan dapat menimbulkan ketegangan dalam hubungan bilateral antara negara asal pencari suaka dengan negara asal perwakilan diplomatik tersebut. Berdasarkan praktik dalam hubungan internasional maka dibentuklah seperangkat perjanjian internasional yang berkaitan dengan suaka.

Istilah “suaka” merupakan terjemahan bahasa Indonesia untuk kata “asylum” (Inggris), “asile” (Perancis) atau “asilo” (Spanyol) yang semuanya bersumber dari bahasa Yunani yang terdiri dari partikel “a” (mempunyai arti menyangkal, menolak) dan kata kerja “sylao” (yang bermakna menangkap, melanggar, merusak atau menghancurkan) (Enny Soeprapto, 2001). Secara keseluruhan kata “asylum” (suaka) bermakna bebas dari penangkapan (Attle Grhal-Madsen, 1966). Suaka merupakan hak asasi manusia yang paling sulit didefinisikan (Kay Hallbronner, 1985). Namun demikian terdapat beberapa hal spesifik yang dikaitkan dengan kewenangan negara dalam menerapkan suaka ini yaitu menerima seseorang berada di wilayahnya; mengizinkan seseorang berlindung di wilayahnya; mencegah pengusiran seseorang; mencegah ekstradisi seseorang; dan mencegah penuntutan, penghukuman ataupun membatasi kebebasan seseorang (Tom Clark, 1992).

Hak mengenai suaka meliputi tiga hal yaitu hak negara untuk memberikan suaka, hak seseorang untuk mencari suaka dan hak seseorang untuk memperoleh suaka (Roman Boed, 1994). Hak negara untuk memberi suaka diakui dalam hukum internasional. Sebagai hak negara, pemberian suaka sejalan dengan prinsip kedaulatan negara yang mempunyai pengawasan eksklusif atas wilayah dan orang-orang yang berada di wilayahnya (Felice Morgenstern, 1984). Salah satu implikasi dari ketentuan yang sudah diakui secara umum tersebut adalah bahwa setiap negara yang berdaulat mempunyai hak untuk memberikan atau menolak suaka di dalam wilayahnya (S. Prakash Sinha, 1971). Sehingga dalam hukum internasional, hak mengenai suaka ini lebih dipandang sebagai suatu hak yang dimiliki oleh negara daripada hak seorang individu (Guy S. Goodwin-Gill, 1983).

Pada sisi lain, sebagai hak seseorang, hak atas suaka menjadikan seseorang berhadapan dengan negaranya sendiri secara kontradiksi. Sehingga hak tersebut melahirkan prinsip yang menyatakan bahwa tidak ada negara yang boleh “mengklaim kepemilikan” atas penduduk ataupun warga negaranya (Attle Grhal-Madsen, 1980). Hal tersebut berkesan “sejalan” dengan Pasal 13 ayat (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia bahwa setiap orang berhak meninggalkan negara manapun, termasuk negaranya sendiri

(*Universal Declaration of Human Rights*, 1948). Sekalipun Deklarasi tersebut tidak mengikat secara hukum namun instrumen hukum tersebut menyatakan bahwa hak tersebut merupakan hak asasi yang tidak dapat diabaikan dan tidak dapat diganggu gugat (*Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference of Human Rights*, UN Doc. A/CONF 32/41, 1968). Lebih jauh Deklarasi tersebut menyatakan bahwa hak untuk mencari suaka merupakan hukum kebiasaan internasional terkini yang berkaitan dengan hak asasi manusia (H. Waldock, 1962). Dengan demikian hak seseorang untuk meninggalkan negaranya telah menjadi bagian dari hukum kebiasaan internasional yang terbaru. Terlebih lagi karena hal tersebut telah diadopsi dalam Pasal 12 ayat (1) Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*, 1966) yang diterima dalam Resolusi PBB nomor 2200A (XXI) pada tanggal 16 Desember 1966.

II. POKOK PERMASALAHAN

1. Bagaimanakah perbedaan antara suaka diplomatik dan suaka teritorial?
2. Apakah pemberian suaka diplomatik merupakan keharusan bagi suatu negara yang dimohon?
3. Bagaimanakah pemberian suaka diplomatik dalam perspektif hukum diplomatik?

III. METODE PENELITIAN

Makalah ini merupakan hasil penelitian normatif yang menggunakan bahan hukum sekunder karena menggunakan penelusuran pustaka untuk mendapatkan informasi dasarnya. Sedangkan penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif.

IV. PEMBAHASAN

1. Perbedaan Suaka Diplomatik dan Suaka Teritorial.

Perbedaan antara suaka teritorial dan suaka diplomatik telah lama dikenal dalam hukum internasional. Gagasan mengenai suaka teritorial secara implisit merupakan hak negara untuk memberikan suaka kepada orang asing yang berada di wilayahnya. Menurut B. Wierzbicki, perbedaan antara suaka teritorial dan suaka diplomatik terletak pada dasar hukum dan tempat diberikannya prosedur suaka. Kemudian kategori orang yang dapat mengajukan suaka juga merupakan pembeda yang mendasar lainnya bagi kedua istilah tersebut (Attle Grahl-Madsen, 1966). Berdasarkan Deklarasi Suaka Teritorial, negara-negara harus mengikuti sejumlah standar dan kebutuhan nyata seperti (*Declaration on Territorial Asylum*, 1962):

- a. Seorang pencari suaka yang menyelamatkan diri dari penganiayaan tidak boleh ditolak di perbatasan. Atau apabila ia telah memasuki wilayah negara tempat ia mencari suaka, ia tidak boleh diusir atau dikembalikan dengan paksa. Apabila terdapat penolakan dengan alasan keamanan nasional. Atau apabila penolakan itu perlu dilakukan untuk melindungi kepentingan penduduk negara suaka, misalnya pencari suaka yang datang dalam jumlah besar, maka negara suaka dapat menolaknya namun tetap harus mempertimbangkan kesempatan kepada pencari suaka untuk diberikan suaka sementara atau untuk pergi ke negara lain.
- b. Apabila suatu negara menghadapi kesulitan dalam memberikan atau melanjutkan pemberian suaka maka negara-negara secara sendiri atau bersama-sama atau melalui PBB harus mempertimbangkan, demi semangat solidaritas internasional, melakukan tindakan yang tepat untuk meringankan beban yang ditanggung oleh negara suaka.
- c. Suaka yang diberikan kepada orang yang mengungsi karena menghindari penganiayaan harus dihormati oleh semua negara.

Jenis atau macam suaka tergantung pada tempat diajukannya permohonan suaka sehingga suaka dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu suaka teritorial dan suaka diplomatik (beberapa penulis menggunakan istilah suaka ekstra teritorial).

Suaka teritorial adalah suaka yang diberikan di wilayah negara atau di wilayah yang berada di bawah yurisdiksi negara pemberi suaka. Pada umumnya suaka teritorial diberikan di wilayah darat negara pemberi suaka. Namun demikian, suaka teritorial ini dapat diberikan pula di wilayah perairan negara pemberi suaka apabila pencari suaka tersebut datang dengan kapal dan tinggal di kapal yang membawanya selama masa pencarian suakanya. Dalam hal ini, hak untuk memberikan suaka seringkali dikaitkan dengan hak untuk menolak ekstradisi. Dalam sebuah kasus Suaka, Mahkamah Internasional mengakui hak negara untuk tidak mengekstradisi orang asing yang berada di wilayah negaranya dengan cara memberikan suaka dan menekankan bahwa hak tersebut merupakan praktik yang wajar dari negara dalam melaksanakan kedaulatan wilayahnya (Attle Grahl-Madsen, 1966). Perbedaan antara suaka teritorial dan suaka ekstrateritorial (suaka diplomatik) telah dikenal lama dalam hukum internasional. Suaka teritorial secara tradisional dipahami sebagai hak suatu negara untuk memberikan suaka kepada

orang asing yang berada di wilayah negara tersebut, yang boleh jadi berhadapan langsung dengan kepentingan negara yang berusaha menangkap orang tersebut (Attle Grahl-Madsen, 1980).

Sementara itu, suaka diplomatik telah mengalami perubahan yang substansi yaitu saat berkembangnya masalah tersebut di Eropa dan berdasarkan “kesakralan” suatu tempat seperti gereja dan kedutaan. Attle Grahl Madsen mengutip beberapa pendapat mengenai pengertian suaka diplomatik. Menurut L. Antonowicz, suaka diplomatik merupakan perlindungan yang diberikan di gedung perwakilan diplomatik yang berada di negara lain (Attle Grahl-Madsen, 1980). Sementara itu, menurut L. Ehrlich, di masa lalu hak atas suaka hanya terjadi di wilayah benua Eropa. Hal tersebut mencegah negara penerima melakukan deportasi terhadap seseorang yang telah diberi perlindungan di kedutaannya (Attle Grahl-Madsen, 1980). Di lain pihak, B. Wierzbicki menyatakan bahwa suaka diplomatik dapat didefinisikan sebagai tindakan suatu negara untuk mengecualikan seseorang yang telah mendapatkan suaka, dari yurisdiksi negara penerima (Attle Grahl-Madsen, 1980).

Selanjutnya L. Sosnowski memahami suaka diplomatik semacam perlindungan yang diberikan kepada seseorang oleh suatu kedutaan di wilayah negara penerima. Orang yang dilindungi tersebut mengalami persekusi politik di negara asalnya atau telah melakukan suatu kejahatan politik dan oleh karena itu ia takut akan kemungkinan terjadinya konsekuensi atas perbuatannya itu di negara asalnya (International Court of Justice, *Asylum Case*). Menurut J. Sutor, suaka diplomatik merupakan suatu perlindungan yang diberikan kepada seseorang di gedung kedutaan karena orang tersebut mengalami persekusi akibat kejahatan yang dilakukannya, terlepas dari apapun kewarga-negaraannya (Attle Grahl-Madsen, 1980).

Sejarah perkembangan suaka diplomatik di gedung kedutaan (dan konsuler) melalui empat tahapan yaitu: pertama, suaka diplomatik dipandang sebagai suaka keagamaan saat pelaku kejahatan mencari perlindungan ke tempat suci; kedua, suaka diplomatik diberikan saat pelaku kejahatan biasa mencari suaka di perwakilan diplomatik di luar misi permanen; ketiga, suaka diplomatik hanya sebagai gedung perlindungan bagi pelaku kejahatan politik; keempat, suaka diplomatik sebagai lembaga hukum yang memberikan perlindungan karena alasan kemanusiaan. Lembaga suaka terutama banyak berkembang di wilayah Amerika Latin dan sekarang ini merupakan isu hukum yang diatur oleh beberapa konvensi regional. Suaka semacam ini juga dipraktikkan di antara perwakilan negara-negara Eropa. Namun sejak awal abad 21 suaka diplomatik jarang terjadi dan hanya diberikan dalam hal kemanusiaan (Saroj Chhabra, 2017).

Suaka berasal dari bahasa Yunani *asylon* yang berarti sebuah tempat perlindungan (*shelter*) sementara dari bahasa Latin *asylum* yang berarti suatu perlindungan (*refuge*). Suaka diplomatik menurut J. Symonides, sebagaimana dikutip oleh Alina Malinowska, adalah suatu prosedur pemberian perlindungan di dalam bangunan diplomatik (Alina Malinowska, tanpa tahun). Suaka dapat diberikan di perwakilan diplomatik karena perwakilan diplomatik dianggap secara penuh berada di bawah yurisdiksi negara asal perwakilan tersebut (negara pengirim). Dengan kata lain, perwakilan diplomatik memiliki kekebalan mutlak terhadap yurisdiksi negara tempat ia secara *de facto* berada (negara penerima).

Suaka diplomatik adalah suaka yang diberikan di tempat yang menjadi milik atau yang dipergunakan untuk keperluan resmi negara pemberi suaka dan yang terdapat atau kebetulan terdapat di wilayah negara lain, yang umumnya diakui sebagai tempat yang tidak dapat dilanggar (*inviolable*) atau yang mempunyai kekebalan (*immunity*) dari yurisdiksi negara tempat perwakilan tersebut berada. Tempat tersebut meliputi:

- a) Gedung (*premises*) dan pekarangan diplomatik atau konsuler.
- b) Rumah dinas misi diplomatik atau konsuler.
- c) Gedung dan pekarangan yang disediakan oleh negara pemberi suaka selain yang termasuk pada poin (a) dan (b) apabila jumlah pencari suaka yang negara tersebut berikan melebihi daya tampung tempat tersebut di atas.
- d) Pangkalan atau kamp militer.
- e) Kapal perang atau pesawat terbang militer atau pesawat udara milik pemerintah yang tidak mencari keuntungan (non-profit).

Suaka diplomatik merupakan suatu bentuk lain dari suaka nonteritorial yang termasuk di dalamnya adalah suaka yang diberikan di kapal perang, pesawat udara, pangkalan militer serta kantor konsulat. Seringkali suaka diplomatik digunakan untuk hal tersebut. Terutama hal ini telah menjadi praktik yang biasa dilakukan di wilayah negara-negara Amerika Latin. Sejalan dengan itu, ada pula negara-negara yang beranggapan bahwa pemberian suaka harus dibatasi di gedung-gedung diplomatik. Para praktisi di masa sekarang berusaha membatasi pemberian suaka berkaitan dengan tujuan fungsi diplomatik (Alina Malinowska, tanpa tahun).

Suaka Diplomatik mengacu pada Konvensi Caracas, yang menetapkan bahwa suaka yang diberikan di kedutaan, kapal perang dan kamp atau pesawat terbang militer kepada orang yang dicari oleh negara

asalnya karena alasan politik atau karena pelanggaran politik, harus dihormati oleh negara lain. Konvensi tersebut juga menjelaskan bahwa kedutaan adalah setiap tempat kedudukan misi diplomatik reguler, tempat kediaman kepala misi, gedung serta pekarangan yang disediakan olehnya untuk tempat tinggal pencari suaka, apabila jumlah pencari suaka melebihi kapasitas normal gedung atau bangunan tersebut (*Caracas Convention on Diplomatic Asylum*, 1954). Selanjutnya Konvensi menetapkan bahwa kapal perang atau pesawat militer yang mungkin untuk sementara sedang berada di galangan, arsenal atau bengkel reparasi tidak boleh dijadikan tempat suaka.

Suaka diplomatik tidak mengatur norma-norma hukum internasional sehingga negara-negara bebas untuk mengurus orang asing di wilayahnya. Berdasarkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, orang asing mempunyai hak untuk mengajukan permohonan suaka ke negara lain asalkan ia tidak melakukan kejahatan umum atau melakukan hal yang bertentangan dengan norma-norma dan tujuan PBB. Namun demikian, hal tersebut tidak menjadi jaminan bagi dirinya untuk mendapatkan suaka dari negara manapun.

2. Pemberian suaka diplomatik dari perspektif negara yang dimohon.

Pemberian suaka oleh suatu negara kepada seseorang atas dasar Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 merupakan tindakan damai dan kemanusiaan dan oleh karena tidak dapat dianggap sebagai tindakan yang tidak bersahabat oleh negara manapun. Pemberian suaka oleh suatu negara dalam penerapan kedaulatannya harus dihormati oleh semua negara lain. Hak untuk mencari dan menikmati suaka tidak boleh digunakan oleh siapapun yang terhadapnya terdapat alasan yang serius untuk menganggapnya telah melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang atau kejahatan terhadap kemanusiaan, sebagaimana didefinisikan dalam instrumen-instrumen internasional yang dibuat untuk itu.

Penilaian alasan pemberian suaka merupakan tanggung jawab negara pemberi suaka. Apabila suatu negara menghadapi kesulitan untuk memberi atau melanjutkan pemberian suakanya, negara-negara dalam semangat solidaritas internasional, secara sendiri ataupun bersama-sama, atau melalui PBB, harus mempertimbangkan tindakan yang tepat untuk meringkankan beban negara pemberi suaka. Wewenang menentukan sifat pelanggaran atau motif persekusi yang dialami oleh pemohon suaka berada pada negara pemberi suaka.

Pasal 14 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa suaka yang diberikan oleh suatu negara merupakan pelaksanaan kedaulatannya terhadap orang-orang yang berhak berjuang menentang kolonialisme dan hal itu harus dihormati oleh semua negara. Orang-orang yang diberi suaka tidak boleh dikenai tindakan penolakan di perbatasan, atau jika ia sudah memasuki wilayah negara tempat ia mencari suaka, tidak boleh dikenai tindakan pengusiran atau pengembalian paksa ke negara manapun yang mungkin menjadikan dirinya sasaran persekusi. Hal tersebut dikecualikan apabila terdapat alasan keamanan nasional, atau untuk menyelamatkan penduduk negara pemberi suaka dalam hal terjadinya arus masuk orang asing secara massal.

Apabila negara melakukan perkecualian terhadap pemohon suaka, negara tersebut harus mempertimbangkan pemberian suaka sementara atau cara lain bagi pemohon suka untuk pergi ke negara lainnya. Di masa lalu, suaka diberikan kepada pelarian pada umumnya, terlepas dari tindak pidana yang dilakukannya, yang mengakibatkan dirinya menjadi orang yang paling dicari oleh pihak yang berwenang dari suatu negara. Pada masa itu, pelaku tindak pidana biasa yang mendapat suaka di negara lain tidak mengalami ekstradisi. Praktik tersebut baru berubah pada sekitar abad ke-17 saat berbagai pakar hukum menggariskan perbedaan antara tindak pidana politik dan tindak pidana biasa. Para ahli tersebut menyatakan bahwa suaka hanya dapat diklaim oleh orang yang menghadapi tuntutan (*prosecution*) politis atau keagamaan. Kemudian konsep ini berkembang hingga abad ke-19 yang akhirnya menghasilkan berbagai perjanjian bilateral yang mengakui prinsip nonekstradisi bagi tindak pidana politis, kecuali yang ditujukan kepada kepala negara (Enny Soeprapto, 2001).

3. Pemberian suaka diplomatik dalam persepektif hukum diplomatik.

Dalam hukum internasional, secara umum negara tidak diakui untuk memberikan suaka di dalam gedung perwakilan asing. Suaka dapat diberikan di gedung perwakilan asing untuk tiga hal yang luar biasa yaitu (J.G. Starke, 1977):

- a. Untuk sementara waktu apabila pencari suaka secara fisik dalam bahaya karena adanya kekerasan masal atau seseorang yang dalam bahaya karena melakukan kegiatan politik melawan negara setempat;
- b. Apabila di negara itu terdapat kebiasaan yang sudah lama diakui dan bersifat mengikat;
- c. Apabila terdapat perjanjian khusus antara negara tempat penerima suaka berasal dan negara tempat gedung perwakilan berada.

Secara umum perjanjian-perjanjian mengenai suaka diplomatik hanya diberikan karena keadaan mendesak dan untuk waktu yang terbatas demi menjamin keselamatan orang yang mencari suaka (Havana Convention 1928). Selain itu menurut L. Sosnowski, sebagaimana dikutip oleh Alina Malinowska, perlu pula disebutkan adanya perlindungan sementara (*temporary shelter*) di negara lain dengan berbagai alasan. Hal tersebut biasanya diberikan oleh misi diplomatik asing apabila keadaan di negara asal si pemohon terjadi kekacauan, atau jika pihak yang berwenang di negara tersebut tidak dapat menjamin keamanan warga negaranya.

Apabila yang terjadi adalah kekacauan di negara asal pemohon maka perwakilan negara yang memberikan perlindungan harus menyerahkan kembali si pemohon kepada pihak yang berwenang dari negara setempat apabila diminta demikian; atau, mengeluarkan si pemohon dari kedutaannya apabila alasan pemberian suaka sudah tidak ada lagi. Namun apabila hal tersebut berkaitan dengan pemberian suaka diplomatik maka kedutaan yang memberikan suaka tidak dapat menyerahkan pemohon karena. Hal ini merupakan keuntungan dari suaka diplomatik. Walaupun demikian kedutaan berupaya untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar tersedia transportasi yang dapat menyelamatkan si pemohon suaka agar dapat keluar dari negara itu (Alina Malinowska, tanpa tahun).

Hukum Diplomatik pada hakikatnya merupakan ketentuan atau prinsip-prinsip hukum internasional yang mengatur hubungan diplomatik antarnegara yang dilakukan atas dasar permufakatan bersama. Ketentuan/prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam instrumen-instrumen hukum sebagai hasil dari kodifikasi hukum kebiasaan internasional dan pengembangan kemajuan hukum internasional (Sumaryo Suryokusumo, 1995).

Berdasarkan Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik, fungsi misi diplomatik adalah sebagai berikut:

- a. Mewakili negara pengirim di negara penerima;
- b. Melindungi kepentingan negara pengirim dan warganya di negara penerima dalam batas-batas yang diperbolehkan oleh hukum internasional;
- c. Berunding dengan pemerintah negara penerima;
- d. Memastikan dengan segala cara yang sah mengenai keadaan dan perkembangan negara penerima dan melaporkannya ke pemerintah negara pengirim;
- e. Meningkatkan hubungan persahabatan antara negara pengirim dan negara penerima serta mengembangkan hubungan ekonomi, budaya dan ilmu pengetahuan.

Fungsi mewakili negara pengirim di negara penerima sebagaimana dirumuskan Pasal 3 ayat (1.a) Konvensi 1961 ditafsirkan oleh beberapa ahli. Von Glahn menyatakan bahwa seorang wakil diplomatik selain mewakili pemerintah negaranya, ia pun tak hanya bertugas dalam kesempatan seremonial saja melainkan juga dapat melakukan protes atau mengadakan penyelidikan atau meminta penjelasan pada pemerintah setempat. Ia mewakili kebijakan politik pemerintah negara pengirimnya (Gerhard von Glahn, 1970).

Sementara itu B. Sen menegaskan bahwa fungsi utama dari seorang wakil diplomatik adalah mewakili negara pengirim di negara penerima dan bertindak sebagai saluran penghubung resmi antarpemerintah kedua negara. Fungsi tersebut bertujuan untuk memelihara hubungan diplomatik antarnegara yang menyangkut fasilitas komunikasi kedua negara. Pejabat diplomatik seringkali melaksanakan tugas, mengadakan perundingan dan menyampaikan pandangan pemerintah negaranya kepada pemerintah negara penerima (Biswanath Sen, 1965).

Dasar pelaksanaan suaka diplomatik adalah prinsip bahwa gedung perwakilan menikmati *extraterritoriality* dan merupakan bagian dari wilayah negara asal perwakilan diplomatik. Terdapat banyak contoh bahwa suaka diplomatik sering diberikan oleh negara yang gedung perwakilannya dijadikan tempat mencari suaka. Praktik ini berlangsung hingga abad ke 19. Namun dalam waktu akhir-akhir ini, praktik negara-negara tidak lagi melanjutkan pemberian suakanya dan banyak negara, termasuk Amerika Serikat, secara tegas menolaknya.

Kekebalan dan keistimewaan perwakilan asing di suatu negara meliputi kekebalan tidak diganggu gugatnya diplomat, termasuk tempat tinggal, kantor, halaman serta benda-benda yang berada di dalamnya. Gedung perwakilan asing tidak dapat diganggu gugat bahkan oleh para petugas maupun aparat negara penerima sekalipun. Aparat negara penerima tidak dapat masuk tanpa ijin dari kepala perwakilan kantor kedutaan. Namun apabila negara penerima mempunyai bukti-bukti yang kuat bahwa fungsi perwakilan asing tersebut ternyata bertentangan dengan ketentuan dalam Konvensi 1961, pemerintah negara penerima dalam keadaan demikian dapat memasuki gedung perwakilan diplomatik (Sumaryo Suryokusumo, 1995).

Oleh karena itu, Brierly berpendapat bahwa dalam hal-hal yang luar biasa, meskipun tidak dinyatakan dalam Konvensi 1961 tentang Hubungan Diplomatik, prinsip tidak diganggu gugatnya gedung kedutaan tidak menutup kemungkinan bagi pemerintah negara penerima untuk mengambil

tindakan terhadap perwakilan asing tersebut. Hal itu dilakukan dalam rangka pembelaan diri negara penerima ataupun menghindari adanya penyalahgunaan fungsi misi diplomatik.

Sejauh ini, tidak ada satupun pasal dalam Konvensi Wina 1961 yang mengatur suaka secara khusus. Konvensi Wina 1961 juga tidak mengenal suaka sebagai salah satu fungsi dari misi diplomatik. Namun demikian, untuk mencari ketentuan yang menjadi pedoman dalam membahas suaka, hal pertama yang harus diperhatikan adalah hukum kebiasaan, yaitu memperhatikan praktik kebiasaan negara-negara dalam hal pengaturan suaka. Imbauan tersebut sejalan dengan ketentuan yang terdapat dalam Mukadimah Konvensi Wina 1961 paragraf 5 yang menegaskan bahwa hukum kebiasaan internasional tetap digunakan untuk mengatur hal-hal yang tidak secara tegas diatur oleh Konvensi ini. Dengan demikian dalam hal suaka negara-negara akan memperhatikan hukum kebiasaan sebagai acuan praktiknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Boed, Roman, "The State of the Right of Asylum in International Law", *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 5, No. 1, (London: 1994).
- Caracas Convention on Diplomatic Asylum, 1954.
- Chhabra, Saroj, "Diplomatic Asylum: A Necessary Evil to the Protection of Human Rights", *International Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies* :ISSN:2348-8212:Volume 4 Issue 2, 2017.
- Clark, Tom, "Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 4, (1992).
- Declaration on Territorial Asylum, Resolutions Adopted on the Reports of the Sixth Committee 2312, 1962).
- Goodwin-Gill, Guy S., *The Refugee in International Law*, (Oxford: Clarendon Paperback, 1983).
- Grhal-Madsen, Attle, *The Status of Refugees in International Law*, (Leiden: Stijhoff, 1966).
- Grahl-Madsen, Attle, *Territorial Asylum*, (Stockholm: Almqvist & Wicksel International, 1980).
- Convention on Asylum (Havana, 1928).
- Hallbronner, Kay, "Molding a New Human Rights Agenda", *Washington Quaterley*, Vol. 8, (Washington: 1985).
- International Covenant on Civil and Political Rights 1966.
- International Court of Justice, *Asylum Case*.
- Malinowska, Alina, "The Institution of Diplomatic Asylum as the Possibility of Protecting Human Rights", makalah pada Marie Curie-Sklodowska University di Lublin, Polandia.
- Morgenstern, Felice, "The Right of Asylum", *British Yearbook of International Law*, Vol. 25, (London: 1984).
- Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference of Human Rights, UN Doc. A/CONF 32/41, 1968.
- Sen, Biswanath, *Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, (The Hague: Martinus Nijhoff, 1965).
- Sinha, S. Prakash, "An Anthropocentric View of Asylum in International Law", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 10, (British: 1971).
- Soeprapto, Enny, *Suaka dan Hukum Internasional*, makalah yang disampaikan pada kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 14 Maret 2001.
- Starke, Joseph Gabriel, *An Introduction of International Law*, Eight Edition, (London: Butterworths, 1977).
- Suryokusumo, Sumaryo, *Hukum Diplomatik, Teori dan Kasus*, (Bandung: Alumni, 1995).
- Universal Declaration of Human Rights 1948.
- Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961.
- von Glahn, Gerhard, *Law amongst Nations (An Introduction to Public International Law)* 2nd ed., (London: MacMillan & Co., 1970).
- Waldock, Humphrey, *General Course of International Law*, Recuil de Course, Vol. 106, 1962.