SUAKA DAN JAMINAN HAK DALAM KONSTITUSI

Atik Krustiyati

Dosen Fakultas Hukum Universitas Surabaya Jalan Raya Kalirungkut Surabaya
Email : krustiyati@ubaya.ac.id

Abstract

Asylum institution with its implications is the institution acknowledge in customary law. Asylum approval or rejection is a sovereign based right of a state. In practice, asylum is regulated in constitution and organic law of a state. In Indonesia, asylum is regulated in the Constitution Law of 1945, Law 39 Year 1999 as well as some other regulations. As such, actions related to asylum are considered as peaceful and humanitarian actions. Moreover, these actions cannot be seen as unfriendly actions towards other states as asylum cannot be claim as a right that should be granted to those who asked for it.

Abstrak

Lembaga suaka dengan berbagai implikasinya merupakan lembaga yang diakui dalam hukum kebiasaan internasional. Pemberian atau penolakan suaka adalah hak negara berdasarkan kedaulatan yang dimilikinya. Dalam prakteknya pemberian suaka diatur dalam Konstitusi dan Undang-Undang organik suatu negara. Di Indonesia pemberian suaka diatur dalam UUD 1945, UU No.39 Tahun 1999 dan berbagai peraturan lain.
Dengan demikian pemberian suaka adalah tindakan damai dan humaniter dan tidak dapat dipandang sebagai tindakan tidak bersahabat terhadap negara lain, karena memperoleh suaka tidak dapat di klaim sebagai hak yang harus di dapat oleh seseorang.

Kata Kunci : Suaka, Kedaulatan, Konstitusi

Suaka adalah lembaga yang sama tuanya dengan peradaban manusia, bermula pada tradisi masyarakat sederhana dan kemudian suaka dikenal dalam perkembangan agama-agama besar di dunia. Selanjutnya suaka dapat ditemui dalam praktek hubungan antar bangsa dan akhirnya menjadi lembaga yang diakui dan dihormati sebagai lembaga hukum kebiasaan internasional.

Komisi hukum internasional, dalam sidangnya di Bath pada tahun 1950 mendefinisikan suaka sebagai berikut : "Suaka adalah perlindungan yang diberikan suatu Negara di wilayah atau ditempat lain yang berada dibawah pengawasan organnya, kepada seseorang yang datang memintanya". Definisi ini sangat umum sifatnya, merupakan rumusan definisi yang bersifat sangat leksikal dan bukan bersifat yuridis, karena sesungguhnya susah untuk merumuskan istilah suaka.

Dalam bahasa Inggris suaka dikenal dengan istilah *asylum,* dan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia suaka diartikan sebagai tempat mengungsi (berlindung), menumpang hidup ke

negara lain.[1] Dari pengertian tersebut, maka suaka mengandung beberapa elemen yaitu:

a. Adanya suatu tempat;
b. Tempat tersebut tidak boleh dilanggar, dirusak atau dihancurkan;
c. Adanya orang di tempat yang tidak boleh dilanggar, dirusak, atau dihancurkan;
d. Orang tersebut tidak boleh ditangkap.[2]

Konsep suaka sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya memang sudah dikenal dalam hubungan antar bangsa sejak beberapa abad yang lalu, namun sampai sekarang ini belum ada instrument yuridis yang berlaku secara internasional dan secara khusus mengatur masalah suaka. Memang terdapat beberapa instrument yuridis yang mengatur masalah suaka namun instrument tersebut hanya berlaku di kawasan tertentu saja, jadi hanya berlaku dalam ruang lingkup regional dan bukan internasional.

Dalam tataran toeretis ada instrument yang mengatur persoalan suaka dan bersifat yuridis dan adapula instrument yang tidak bersifat yuridis. Instrument yang bersifat yuridis misalnya Konvensi mengenai status pengungsi tahun 1951. Dalam Konvensi tahun 1951 ini tidak secara khusus mengatur masalah suaka, namun hanya memuat prinsip-prinsip pokok saja tentang masalah suaka. Sementara itu instrument yang tidak bersifat yuridis tetapi memuat ketentuan tentang suaka adalah ketentuan tentang HAM yaitu Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948. Contoh lain instrument yang tidak bersifat yuridis namun secara khusus memuat prinsip-prinsip pokok masalah suaka teritorial dapat dilihat dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Suaka Teritorial tahun 1967.

Dalam hukum internasional secara baku juga belum ditemui adanya ketentuan yang bersifat universal tentang pencari suaka atau yang biasa dikenal dengan sebutan pesuaka atau *asylum seeker*. Sebagai pedoman dapat dilihat dalam ketentuan pasal 1 paragraf 3 Deklarasi suaka teritorial tahun 1967 sebagai berikut: *It shall rest with the state granting sylum to evaluate the grounds for the grant of asylum*. Dari rumusan ini nampak bahwa pemberian alasan-alasan bagi pemberian suaka sepenuhnya diserahkan pada Negara pemberi suaka. Hal ini dapat dipahami mengingat dalam hukum internasional suatu prinsip yang fundamental adalah adanya persamaan kedaulatan antar negara, dan untuk memberi atau menolak pemberian suaka kepada seseorang atau kelompok orang adalah menjadi yurisdiksi suatu negara sebagai konsekwensi logis dari prinsip kedaulatan negara. Negara adalah subyek Hukum Internasional dalam arti yang klasik dan telah demikian halnya sejak

[1]Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hal.860.

[2]Enny Soeprapto, **Suaka dan Hukum Internasional**, Surabaya, 2001, hal.1

lahirnya Hukum Internasional. Bahkan hingga sekarangpun masih ada anggapan bahwa Hukum Internasional itu pada hakikatnya adalah hukum antara negara.[3]

Adanya perkembangan cepat di bidangilmu dan teknologi telah mengakibatkan semakin tingginya tingkat mobilitas manusia baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional. Peningkatan mobilitas ini tentu berkolerasi erat dengan yuridiksi teritorial (khususnya ekstrateritorial) suatu negara. Praktik yurisdiksi Negara terhadap orang, benda atau perbuatan-perbuatan hukum antara Negara yang satu dengan yang lain adalah berbeda.Hal ini sangat tergantung kepada berbagai faktor atau keadaan geografis dari negara tersebut. Suatu negara yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari wilayah darat akan cenderung memperluas yurisdiksinya. Kedaulatan negara ini erat terkait dengan yurisdiksi negara kedaulatan negara merupakan kekuasaan tertinggi dari suatu negara dan menunjukkan adanya kemerdekaan. Kedaulatan itu mengandung aspek internal dan eksternal. Internal artinya kekuasaan tertinggi untuk mengatur segala sesuatu yang terjadi dalam batas wilayah negara yang bersangkutan, sedangkan aspek eksternal yaitu kekuasaan tertinggi untuk mengadakan hubungan dengan anggota masyarakat internasional atau di luar wilayah negara yang dibatasi oleh hukum. Dari kedaulatan ini muncul yurisdiksi negara. Dengan hak kekuasaan atau yurisdiksi ini suatu negara dapat secara rinci mengatur masalah yang dihadapinya sehingga tujuan negara dapat terwujud.[4]

Dalam konteks yurisdiksi ini hukum internasional mengenal 5 prinsip yurisdiksi, yaitu prinsip territorial, prinsip nasionalitas aktif, prinsip nasionalitas pasip, prinsip perlindungan dan prinsip universal.[5] Selanjutnya dalam menentukan keinginan suatu Negara untuk memperluas yurisdiksi teritorialnya hukum internasional juga telah menetapkan rambu-rambu sebagaimana diatur dalam *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States* yang dicetuskan oleh Majelis Umum PBB tahun 1970.

Dalam Deklarasi tersebut yang merupakan *soft law* dalam perkembangan hukum internasional telah menetapkan batasan-batasan yang harus dilakukan oleh suatu Negara dalam memperluas yurisdiksinya dengan tetap menghormati integritas wilayah Negara lain dan tidak melakukan intervensi terhadap persoalan dalam negeri Negara lain. Hak Negara sebagaimana dicantumkan dalam deklarasi tersebut adalah: "*freely to determine without external interfence ...their political status, and to pursue their economic,*

[3]Mochtar Kusuma Atmaja, **Pengantar Hukum Internasional**, Bina Cipta, Bandung, 1978, hal.92.

[4]I Wayan Parthiana, **Pengantar Hukum Internasional**, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal. 346.

[5] Ibid, hal.353.

social, and cultural development," Sedangkan prinsip penghormatan terhadap integritas wilayah Negara lain dapat dilihat dalam :"*every state has the duty to refrain in the international relations from the threat or use the force against the territorial integrity or political independence of any state*." Sementara itu prinsip non intervensi yang menetapkan batas-batas perluasan yurisdiksi suatu Negara menyatakan bahwa: "*every state ...has the right to intervence, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other state*."

Pengaturan persoalan suaka dalam Deklarasi tahun 1967 sebagaimana sudah disebutkan diatas menunjukkan bahwa masalah suaka dalam peta politik internasional telah menjadi bagian yang sangat penting dalam hubungan antar Negara. Deklarasi tersebut telah diterima dalam Sidang Majelis Umum PBB dalam sidangnya tanggal 14 Desember 1967, yang pada pokoknya telah menyetujui suatu resolusi yang memberikan rekomendasi bahwa dalam praktiknya negara-negara haruslah mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

a. Jika seseorang meminta suaka, permintaan seharusnya tidak ditolak atau jika ia memasuki wilayah Negara itu, ia tidak perlu diusir tetapi jika suatu kelompok orang-orang dalam jumlah besar meminta suaka, hal itu ditolak atas dasar keamanan nasional dari rakyatnya;
b. Jika suatu Negara merasa sukar untuk memberikan suaka, haruslah memperhatikan langkah-langkah yang layak demi rasa persatuan internasional melalui peranan dari Negara-negara tertentu atau PBB;
c. Jika suatu Negara memberikan suaka kepada kaum pelarian atau buronan, Negara lainnya haruslah menghormatinya.[6]

Di Indonesia, lembaga suaka diakui untuk pertama kali pada tahun 1956 dengan dikeluarkannya Surat Edaran Perdana Menteri No. 11/P.M./ 1956tentang Perlakuan Pelarian Politik pada 2 September 1956. Pada tahun 1998 pengakuan lembaga suaka dimantapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Ketetapannya No. XVII/MPR/1998 tanggal 13 November 1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang mengakui hak seseorang guna mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari Negara lain, sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 Piagam hak asasi manusia yang dilampirkan pada Ketetapan tersebut. Setahun kemudian, prinsip-prinsip lembaga suaka yang digariskan dalam Ketetapan MPR itu dikukuhkan sebagai ketentuan yuridis dalam Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Selanjutnya dalam Pasal 28 G Undang-undang Dasar 1945 amandemen kedua disebutkan bahwa setiap orang berhak

[6] Sumaryo Suryakusumo, **Hukum Organisasi Internasional**, UI Press, 1995, hal. 155.

untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari Negara lain.

Pengakuan, penghormatan, dan perkembangan lembaga suaka di tingkat internasional yang merupakan hukum kebiasaan internasional (sebagaimana sudah disebutkan di atas), serta pengakuan lembaga tersebut di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sendiri telah menunjukan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat termasuk masyarakat Indonesia akan arti pentingnya prinsip penghormatan lembaga suaka yang telah diterima secara universal. Perkembangan demikian tentu sejalan dengan semakin meningkatnya kepedulian bangsa-bangsa di dunia pada arti penting penghormatan terhadap hak asasi manusia. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat kaitan yang erat antara terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dengan meningkatnya jumlah pencari suaka. Artinya pelanggaran hak asasi manusia menjadi sebab utama timbulnya situasi yang mendorong seseorang atau sekelompok orang mencari suaka di negara lain.

Penghormatan terhadap DUHAM yang di dalamnya memuat hak seseorang untuk mencari suaka di tingkat regional telah diimplementasikan oleh Negara-negara baik dalam bentuk penjabaran ketentuan DUHAM tersebut ke dalam Undang-undang Dasar maupun dalam undang-undang organiknya. Deklarasi Bandung tahun 1955 juga merujuk pada ketentuan DUHAM tersebut, selain ketentuan tentang Hak Asasi yang lain. Kepatuhan terhadap prinsip-prinsip yang tercermin dalam DUHAM tetap menjadi kriteria kunci diakuinya suatu negara atau rezim baru oleh negara lainnya. Di samping itu penghormatan terhadap HAM secara nyata telah menjadi prasyarat untuk dapat ikut serta dalam keanggotaan suatu organisasi internasional baik regional maupun universal, termasuk PBB.

Suatu negara harus menanggung sendiri kerugian yang timbul akibat pengabaian HAM, karena menjadi kewajiban negara untuk memastikan penghormatan mereka terhadap hak dan kebebasan fundamental warganya dengan mengacu pada Deklarasi sebagai suatu standart minimum. Dalam kaitannya dengan HAM terdapat prinsip yang dinamakan Ius Cogens, yang artinya adalah norma yang memiliki keutamaan dibanding dengan norma-norma lainnya. Dalam hal suatu norma telah memiliki status sebagai Ius Cogens tidak dimungkinkan untuk melakukan pembatalan atau modifikasi oleh tindakan apapun.[7]

Di Indonesia jaminan atas perlindungan HAM yang merupakan implementasi dari ketentuan DUHAM 1948 dapat dilihat dalam Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang No 39 1999 dan berbagai peraturan perundangan lainnya. Undang-undang No 39 tahun 1999 ini memberi pengaturan

[7]Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar, Hukum Internasional Kontemporer, Refika Aditama, Bandung, 2006, hal.74. (lihat juga pasal 53 Konvensi Wina 1969).

yang lebih rinci tentang pemajuan dan perlindungan HAM. Dengan dilandasi asas-asas yang terkandung dalam DUHAM 1948 Undang-undang ini memberikan jaminan perlindungan dan pelaksanaan HAM bagi setiap warga Negara. Asas-asas tersebut antara lain :

1. Undang-undang ini menegaskan komitmen bangsa indonesia untuk menjunjung tinggi HAM dan kebebasan manusia (pasal 2); artinya Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi HAM dan kewajiban manusia sebagai hak kodrati yang melekat dan tidak dapat dipisahkan dari manusia. Hak ini harus dilindungi, dihormati dan ditingkatkan demi peningkatan martabat kemanusian, kesejahteraan, kebahagiaan, kecerdasan serta keadilan. Untuk itu negara disebut sebagai unsur utama dalam pemajuan dan perlindungan HAM;
2. Menegaskan prinsip non diskriminasi (pasal 3 dan pasal 5). Setiap orang dilahirkan dengan harkat dan martabat yang sama dan sederajat sehingga berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan perlakuan yang sama di depan hukum;
3. Jaminan perlindungan atas hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (pasal 4). Hak yang termasuk dalam kategori ini misalnya hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak atas kebebasan pribadi, pikiran, nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi, persamaan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (*retroactive*).

Dari paparan tersebut di atas, nampaklah bahwa masalah suaka merupakan masalah yang sangat serius yang dihadapi oleh masyarakat internasional. Dengan demikian diperlukan adanya kerjasama internasional untuk menangani persoalan tersebut. Keseriusan penanganan ini dapat dilihat pada kenyataan bahwa pada tahun 2009 terdapat kurang lebih 15,2 juta orang yang sedang dalam proses mencari suaka di Negara lain. Hal ini berarti pada tahun 2009 tersebut satu dari jumlah penduduk di dnia ini telah terpaksa meninggalkan atau berada di luar Negara asalnya dan menjadi pencari suaka atau pesuaka.

Di Indonesia sendiri kasus pencari suaka dapat dilihat dalam persoalan-persoalan meningkatnya jumlah pesuaka yang berasal dari berbagai negara, misalnya Afganistan, Srilanka dan berbagai negara lain. Mengingat demikian pentingnya masalah suaka dan pencari suaka dalam hubungan antar bangsa sebagaimana diuraikan di atas, akan dibahas implikasi dan konsekuensi pencantuman hak pencari suaka dalam Konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

Karakteristik Suaka dan Pengungsi

Secara umum lembaga suaka mempunyai karakteristik sebagai berikut :

a. Mencari dan menikmati suaka adalah hak asasi setiap orang;

b. Memperoleh suaka bukanlah hak yang dapat diklaim oleh seseorang;
c. Pemberian atau penolakan suaka adalah hak negara berdasarkan kedaulatan;
d. Pemberian suaka adalah tindak damai dan humaniter dan oleh karena itu, tidak boleh dipandang sebagai tindak tidak bersahabat terhadap negara lain manapun;
e. Sebagai lembaga yang bersifat humaniter, suaka tidak dapat ditundukkan pada asas resiprositas;
f. Suaka mengandung prinsip penghormatan pada asas larangan, penolakan di perbatasan *(non rejection at the frontiers),* larangan pengusiran *(non expulsion*), larangan pengembalian ke wilayah tempat peminta suaka menghadapi bahaya yang mengancam jiwa atau kebebasan dasarnya *(non refoulent),* dan asas untuk tidak di ekstradisikan *(non extradition);*
g. Suatu negara yang mempunyai kesulitan untuk memberi suaka kepada pencari suaka secara permanent atau untuk jangka panjang, negara tersebut diminta untuk, setidak-tidaknya memberi suaka kepada pencari suaka yang bersangkutan untuk sementara *(temporary asylum),* sampai ia memperoleh suaka di negara lain;
h. Suaka tidak dapat diberikan dalam kasus tindak pidana non politis dan tindakan yang bertentangan dengan asas dan tujuan PBB. Kasus demikian meliputi tindak pidana biasa *(ordinary crimes)*, tindak pidana terhadap perdamaian *(crimes against peace),* tindak pidana perang *(war crimes),* dan tindak pidana terhadap kemanusiaan *(crimes against humanity)* sebagaimana dimaksud oleh instrument-instrumen internasional yang bersangkutan;
i. Pemberian suaka mengandung ketentuan yang mengharuskan pesuaka tunduk pada hukum dan peraturan perundang-undangan negara suaka *(country of asylum)* dan
j. Pesuaka tidak boleh melakukan kegiatan yang bersifat menentang negara asalnya atau yang dapat mengakibatkan terganggunya hubungan baik antara negara suaka dan negara asal pesuaka.[8]

Sesuai dengan istilahnya maka suaka territorial adalah berbicara tentang tempat, wilayah negara yang berada di bawah yurisdiksi negara pemberi suaka. Pada umumnya suaka territorial diberikan wilayah darat, akan tetapi jenis suaka ini dapat pula diberikan di wilayah perairan. Hal ini dapat dilihat dalam kasus pencari suaka yang

[8] Enny Soeprapto, **Op.Cit**, hal.20.

datang dengan menggunakan perahu. Para pencari suaka tinggal hanya untuk sementara di kapal atau perahu yang mengangkut, sampai dipindahkan ke wilayah daratan atau pergi meneruskan pelayaran dan mencari suaka ke negara lain. Arus pengungsi dari Vietnam ini terjadi dalam beberapa gelombang sampai akhirnya mereka terdampar di beberapa negara, misalnya Thailand, Singapura, Malaysia, Philipina, Indonesia dan Hongkong.

Para manusia perahu (*boat people*) ini sudah memenuhi kriteria sebagai pengungsi karena meninggalkan daerah atau negara asalnya sampai dengan mengalami persekusi berdasarkan alasan ras, agama, kebangsaan, opini politik serta keanggotaan pada suatu kelompok ras tertentu. Para manusia perahu meninggalkan negara asalnya karena diperlakukan secara kasar dan tidak manusiawi. Arus pengungsi Vietnam dimulai sejak jatuhnya ibukota Saigon (Vietnam Selatan) ke tangan Vietnam Utara. Setahun kemudian terbentuklah Republik Sosialis Vietnam (RSV) yang resmi berdiri sejak tanggal 2 Juli 1976.[9]

Di Indonesia para manusia perahu ditempatkan di Pulau Galang Kabupaten Riau, sebelah Tenggara Pulau Batam. Pulau ini diterapkan sebagai penampungan pengungsi Indonesia sejak tahun 1979, misalnya pengungsi dari Vietnam yang masuk ke Indonesia dengan menggunakan perahu, dan karenanya orang-orang tersebut disebut *boat people*. Secara berangsur-angsur manusia perahu ini dikembalikan ke negara asalnya atau ke negara ketiga. Pada saat itu pemerintah Indonesia telah menetapkan "Operasi Kemanusiaan Galang 1996" yang bertujuan mempercepat proses pemulangan manusia perahu ini ke Vietnam. Dalam melaksanakan kegiatan ini pemerintah bekerjasama dengan UNHCR sebagai organ khusus PBB yang mengurusi soal pengungsi.

Secara formal, pemberian suaka tidak berbeda dengan pemberian kewarganegaraan bagi imigran umum. Perbedaannya adalah apabila imigran merantau karena alasan ekonomi, sedangkan suaka lebih pada hal yang menyangkut keselamatan pemohon, karenanya proses dan waktu penerimaannya juga relatif cepat. Dengan demikian banyak badan PBB yang menaruh perhatian pada masalah suaka.[10]

Dalam kenyataannya juga dikenal istilah suaka diplomatik, dan hal ini biasanya digunakan pada suaka yang diberikan kepada pencari suaka di tempat lain yang berada di wilayah negara lain tetapi dipandang sebagai bagian wilayah suatu negara. Tempat-tempat demikian menurut hukum dan kebiasaan internasional dikatakan sebagai tempat yang tidak dapat dilanggar *(inviolable),* dan mempunyai kekebalan

[9]Atik Krustiyati, **Penanganan Pengungsi di Indonesia Tinjauan Aspek Hukum Internasional dan Nasional,** Brilian Internasional, Surabaya, 2010, hal.18.

[10] Sulaiman Hamid, **Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional,** Raja Grafindo, Jakarta, 2000, hal.98.

(immunity). Tempat-tempat sebagaimana dimaksud adalah :

a. Gedung dan pekarangan (*premises*) misi diplomatic atau konsuler;
b. Rumah dinas dan pekarangan kepala misi diplomatic atau konsuler;
c. Gedung dan pekarangan (*premises*) yang disediakan oleh negara pemberi suaka, yang bukan gedung dan pekarangan misi diplomatik atau konsuler dan bukan rumah dinas kepala misi diplomatic, dalam hal jumlah pencari suaka melebihi kapasitas gedung dan pekarangan tersebut terakhir ini;
d. Pangkalan atau kamp militer;
e. Kapal laut atau pesawat udara milik pemerintah yang digunakan untuk tujuan komersiil.[11]

Dalam hubungan ini dapat diperhatikan ketentuan pasal 1 Konvensi tentang Suaka Diplomatik, Caracas tanggal 28 Maret 1954, yang melengkapi Konvensi tentang suaka di Havana tanggal 20 pebruari 1928, sebagai berikut :

Suaka diberikan di Kedutaan, kapal perang, kamp, atau pesawat udara militer kepada orang yang dicari karena politik atau pelanggaran politik harus dihormati oleh negara wilayah sesuai dengan ketentuan Konvensi ini.

Untuk maksud Konvensi ini, kedutaan adalah setiap tempat kedudukan misi diplomatik dan konsuler, tempat kediaman kepala misi, dan gedung serta pekarangan yang disediakan olehnya untuk tempat tinggal pesuaka apabila jumlah mereka melebihi kapasitas normal gedung bangunan-bangunan tersebut.

Kapal perang atau pesawat udara militer yang mungkin untuk sementara berada di galangan, arsenal, atau reparasi tidak boleh menjadi tempat suaka.

Dari paparan sebagaimana sudah diuraikan di atas, maka perbedaan antara pesuaka dengan pengungsi sebagai berikut :

> Pengungsi merupakan status yang diakui oleh Instrumen internasionaldan atau regional yang berkaitan dengan persoalan pengungsi. Seseorang yang telah diakui statusnya sebagai pengungsi akan menerima kewajiban-kewajiban yang telah ditetapkan serta hak dan perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada mereka. Seorang pengungsi sekalius adalah pencari suaka. Sebelum seseorang diaki statusnya sebagai pengungsi, pada awalnya dia adalah pencari suaka atau pesuaka. Dengan demikian status sebagai pengungsi merupakan tahap berikut dari proses beradanya seseorang di luar negeri, atau di luar kewarganegaraan pengungsi tersebut. Sebaliknya pesuaka belim tentu pengungsi, karena status pesuaka akan berubah pengungsi apabila persyaratan yang diatur dalam pasal 1 (A) dari Konvensi 1951 terpenuhi.

[11] Eny Suprapto, **Op.Cit**, hal.22.

Di beberapa Negara yang sudah menjadi pihak pada Konvensi Pengungsi (Konvensi Jenewa 1951 berikut protocol 1967) maka sejumlah hak asasi sebagaimana disebutkan dalam Konvensi tersebut dijamin pemberian dan pelaksanaan oleh Negara pihak yang bersangkutan;

Pesuaka bukanlah status yang diberikan oleh instrument internasional yang mengikat secara hukum, karena instrumennya belum ada. Akibatnya negara suaka tidak mempunyai kewajiban hukum untuk menjamin hak-hak asasi pesuaka sebagaimana halnya dengan pengungsi. Sekiranya hak-hak tertentu diberikan oleh negara suaka kepada pesuaka, misalnya hak untuk bekerja, menyatakan pendapat, hak untuk memiliki benda bergerak atau yang menyangkut kepemilikan, maka pemberian hak semacam ini dilakukan berdasarkan diskresi dari pemerintah Negara yang bersangkutan. Jadi tindakan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut bukan karena kewajiban yang timbul menurut instrument internasional dimana Negara tersebut menjadi pihak pada instrument internasional tersebut. Dengan demikian tindakan dari Negara tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan nasional mengenai suaka, jika Negara tersebut telah mengaturnya, atau berdasarkan instrument regional yang relevan.

Secara umum, menurut hukum internasional hak Negara untuk memberikan suaka di dalam perwakilan asing tidak diakui. Suaka dapat diberikan di gudang perwakilan asing dalam tiga hal yang luar biasa yaitu:

a. Suaka dapat diberikan untuk jangka waktu sementara kepada perorangan yang secara fisik dalam bahaya karena adanya kekerasan masal, atau dalam hal seorang buronan yang berada dalam keadaan bahaya karena melakukan kegiatan politik terhadap Negara setempat;
b. Suaka suaka dapat juga diberikan karena di Negara tersebut terdapat kebiasaan yang sudah lama diakui dan mengikat;
c. Suaka dapat diberikan juga jika terdapat perjanjian khusus antara Negara penerima suaka berasal dan dinegara tersebut terdapat perwakilannya.

Apabila dicermati Konvensi Wina tahun 1961, juga tidak memuat ketentuan mengenai suaka. Dalam pasal 41 (3) memang menyebutkan tentang persetujuan khusus, dan hal ini memberi peluang terhadap pengakuan secara bilateral hak untuk memberikan suaka kepada pengungsi politik didalam lingkungan perwakilan asing. Pasal tersebut memang tidak secara eksplisit menyebut tentang suaka. Dengan demikian suaka diplomatic dapat diberikan baik berdasarkan instrument internasional yang ada maupun hukum kebiasaan. Selanjutnya Sumaryo menyatakan bahwa: *'The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with functions of the present convention or by other rules of general international law or by any special agreement*

in force between the sending and receiving state". Sebagai contoh missalnya Konvensi Caracas tahun 1954 yang memberikan hak kepada para pihak untuk mencari suaka di wilayah Negara lainnya. Sampai saat ini Konvensi Caracas merupakan satu-satunya perjanjian yang mengakui pemberian suaka, namun dalam praktik banyak Negara yang melakukannya atas dasar hukum kebiasaan

Dalam praktik dikenal atau dibedakan antara *Temporary Asylum* dan *Definitive Asylum.* Dalam hal temporary asylum, maka pada waktu terjadi kerusuhan pemohon perlundungan, sehingga suaka yang diberikan sifatnya hanyalah sementara. Hal ini berlangsung sampai pejabat yang berwenang dari Negara asal pemohon memberikan jawaban kepada Negara pelindung, agar individu tadi diserahkan. Biasanya penyerahan itu disertai dengan syarat agar penguasa Negara asal pemohon memperlakukan pemohon sesuai dengan norma-norma yang ada. Oleh karena persoalan suaka pada *temporary asylum* begitu sumir karena dapat dikembalikan ke negara asalnya, maka ada yang berpendapat bahwa temporary asylum tidak dapat digolongkan kategori suaka, namun ada juga yang menyatakan bahwa *temporary asylum* dapat dikategorikan sebagai suaka.

Dalam definisi asylum, pemohon diberikan perlindungan dan diletakkan diluar yurisdiksi Negara asalnya. Pertimbangan yang dipakai adalah dalam *diplomatic asylum* kedutaan itu mempunyai kekebalan terhadap yurisdiksi Negara penerima. Untuk menguatkan agumen bahwa pemerintah asing dapat memberikan suaka jika didasarkan pada kekebalan diplomatik adalah kurang tepat, karena dalam hukum internasional hal ini tidak ada sanksi hokumnya, sehingga banyak Negara-negara yang tidak mau mengakuinya.

Hak Mencari Suaka: Persekusi dan Perlindungannya

Sebagaimana sudah disinggung dalam bagian terdahulu, secara baku atau secara definitif belum ada ketentuan hukum internasional yang bersifat universal dan dapat diterima secara umum tentang definisi suaka, pencari suaka serta status mereka. Sebagai pedoman dapat dilihat ketentuan pasal 1 paragraf 3 Deklarasi tentang Suaka Teritorial tahun 1967 yang menyebutkan bahwa penilaian alasan-alasan bagi pemberian suaka diserahkan kepada Negara pemberi suaka *("It shall rest with the State granting asylum to evaluate the grounds for the grent of asylum")*

Sementara itu Sugeng Istanto memberikan definisi *asylum* sebagai berikut:" *asylum* adalah perlindungan individu di wilayah negara asing di wilayah Negara tersebut misalnya di kediaman perutusan asing kapal asing. Dengan adanya perlindungan itu individu tersebut tidak dapat diambil oleh penguasa negara lain.[12]

Sementara itu Sumaryo berpendapat bahwa suaka adalah suatu kondisi

[12] Sugeng Istanto, **Hukum Internasional**, Atmajaya, Yogyakarta, 1994, hal.146.

seorang pengungsi atau pelarian politik yang mencari perlindungan di wilayah Negara lain maupun di dalam lingkungan gedung perwakilan diplomatik dari suatu Negara. Jika perlindungan yang dicari itu diberikan, maka pencari suaka itu dapat memperoleh kekebalan dari proses hukum.

Starke menegaskan bahwa konsepsi suaka dalam hukum internasional mengandung dua unsur yaitu:

a. Pernaungan yang lebih daripada pelarian yang bersifat sementara;
b. Pemberian perlindungan dari pembesar-pembesar yang menguasai daerah suaka secara aktif.

Dari berbagai pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian suaka adalah suatu perlindungan yang diberikan oleh suatu Negara kepada individu. Perlindungan itu diberikan berdasarkan pada alasan kemanusiaan, agama, diskriminasi ras, politik dan sebagainya. Dengan demikian berbicara tentang persoalan pengungsi maupun pesuaka adalah bicara soal kemanusiaan yang berarti juga bicara masalah Hak Asasi Manusia.

Dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia Tahun 1948, Article 14 menyebutkan bahwa:

- *Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum for persecution*
- *This right may not be invoked in the case of prosecuation qenuinely arising from non political crime or acts contrary to the purpose and principles of the United Nations.*[13]

Uraian pasal 14 DUHAM tersebut menunjukkan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mencari dan menikmati suaka di Negara lain dan mereka bebas dari ancaman persekusi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka pemberian ijin masuk bagi para pencari suaka serta perlakuan yang diberikan kepada mereka merupakan hal penting dari system hukum internasional bagi perlindungan terhadap pesuaka. Perlindungan ini diperlukan untuk menjamin pelaksanaan HAM bagi para pesuaka maupun pengungsi, artinya para pesuaka maupun pengungsi tidak dikembalikan secara paksa ke negara asalnya karena khawatir akan mengalami persekusi, yang menjadi alasan mereka meninggalkan Negara asalnya.

Hak untuk mencari suaka mengandung pengertian bahwa orang-orang yang melarikan diri dari persekusi dan masuk ke wilayah Negara lain tanpa membawa dokumen yang lengkap harus diberi ijin masuk ke suatu Negara, minimal untuk jangka waktu sementara.

Hal ini merupakan salah satu komponen penting dalam lembaga suaka, yakni prinsip *non refoulement*. Prinsip ini sama dengan prinsip yang berlaku dalam hukum pengnungsi yang dalam garis besarnya melarang Negara-

[13] Selanjutnya dapat dibaca pada Pasal 14 Deklarasi Umum, Hak Asasi Manusia, Tahun 1948.

negara mengusir atau mengembalikan mereka ke Negara asalnya.

Dalam hukum pengungsi yakni Konvensi 1951, hal tersebut diatur dalam pasal 33 yang ada dasarnya menyatakan bahwa seorang pengungsi dengan cara apapun tidak dapat dikembalikan ke Negara asalnya atau ke wilayah perbatasan kerena hal itu dapat mengancam kebebasan atau keselamatan hidupnya karena alasan ras, agama, jebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial, maupun pandangan politiknya.

Selanjutnya di dalam Pasal 5 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa: "*no one shall be subjectted to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*". Dengan demikian jika berdalih pada alasan hukum, maka peseuaka harus diterima oleh negara dimana individu tersebut mengajukan permohonan. Prinsip ini sama dengan pengungsi, tetapi dalam praktek ada semacam pendapat bahwa memberikan pengakuan atau menjamin keamanan manusia yang terancam adalah hak setiap Negara, dengan demikian suaka adalah hak negara, dan bukan hak individu yang memintanya. Pada Kenyataannya pesuaka yang permohonannya diterima selalu memilih kewarganegaraan dari negara yang diberikan suaka. Dalam situasi demikian para penerima suaka ini juga mendapatkan fasilitas dan hak-hak yang sama dengan warga negara, kecuali hak di bidang politik, misalnya hak suara dalam Pemilihan Umum.

Secara formal pemberian suaka tidak berbeda dengan pemberian kewarganegaraan bagi imigran umum. Hal yang membedakan adalah kalau dalam imigran umum faktor yang melatar belakangi adalah ekonomi, artinya mereka terpaksa meninggalkan negara asalnya karena ingin mencari kehidupan yang lebih baik. Sedangkan bagi pesuaka maupun pengungsi faktor yang menyebabkan mereka meninggalkan negara asalnya adalah karena adanya persekusi yang terus menerus berdasarkan alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu maupun opini politik mereka.

Status pesuaka maupun pengungsi tidak dapat berlaku selama-lamanya, tetapi ada batasan waktunya, artinya pada saat tertentu status tersebut akan berakhir. Status sebagai pesuaka akan berakhir apabila orang yang telah memperoleh perlindungan tersebut telah menerima perlindungan atau diserahkan kepada pemerintah asal pesuaka, dan orang yang telah menerima perlindungan tersebut telah mendapat kewarganegaraan dari negara lain.

Sampai sekarang belum terdapat instrument internasional yang bersifat yuridis dan bersifat universal yang mengatur masalah suaka, baik suaka territorial maupun diplomatik. Instrumen yuridis yang mengatur soal suaka hanyalah bersifat regional dan hanya berlaku di kawasan tertentu saja,

misalnya di kawasan Amerika Latin, Karibia;

Mengenai suaka territorial, terdapat instrument internasional yang bersifat non yuridis yang menetapkan prinsip-prinsip utama lembaga suaka territorial, yakni deklarasi PBB tentang suaka territorial tahun 1967. Deklarasi ini menjadi anutan negara-negara dalam menangani suaka territorial;

Mengenai suaka diplomatik hanya terdapat instrument yang mempunyai daya berlaku di kawasan Amerika Latin dan Karibia saja. Oleh karena itu, diluar kawasan ini masalah suaka diplomatic biasanya ditangani kasus perkasus, dengan pertimbangan tidak terganggunya hubungan baik antara negara wilayah dan negara pemberi suaka. Selain itu pertimbangan kemanusiaan juga mendapat penekanan utama;

Penutup

Simpulan

1. Suaka adalah lembaga yang sama tuanya dengan peradaban manusia, bermula pada tradisi masyarakat sederhana dan kemudian suaka dikenal dalam perkembangan agama-agama besar di dunia. Selanjutnya suaka dapat ditemui dalam praktek hubungan antar bangsa dan akhirnya menjadi lembaga yang diakui dan dihormati sebagai lembaga hukum kebiasaan internasional.
2. Konsep suaka sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya memang sudah dikenal dalam hubungan antar bangsa sejak beberapa abad yang lalu, namun sampai sekarang ini belum ada instrument yuridis yang berlaku secara internasional dan secara khusus mengatur masalah suaka.
3. Pengakuan, penghormatan, dan perkembangan lembaga suaka di tingkat internasional yang merupakan hukum kebiasaan internasional (sebagaimana sudah disebutkan di atas), serta pengakuan lembaga tersebut di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sendiri telah menunjukan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat termasuk masyarakat Indonesia akan arti pentingnya prinsip penghormatan lembaga suaka yang telah diterima secara universal.
4. Penghormatan terhadap DUHAM 1948 yang di dalamnya memuat hak seseorang untuk mencari suaka di tingkat regional telah diimplementasikan oleh Negara-negara baik dalam bentuk penjabaran ketentuan DUHAM 1948 tersebut ke dalam Undang-Undang Dasar maupun dalam Undang-Undang organiknya.
5. Di Indonesia jaminan atas perlindungan HAM yang merupakan implementasi dari ketentuan DUHAM 1948 dapat dilihat dalam Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang No 39 1999 dan berbagai peraturan perundangan lainnya. Undang-undang No 39 tahun 1999 ini memberi pengaturan yang lebih rinci

tentang pemajuan dan perlindungan HAM.

Saran

1. Masalah suaka merupakan masalah yang sangat serius yang dihadapi oleh masyarakat internasional. Dengan demikian diperlukan adanya kerjasama internasional untuk mengangani persoalan tersebut.
2. Hak untuk mencari suaka mengandung pengertian bahwa orang-orang yang melarikan diri dari persekusi dan masuk ke wilayah negara lain tanpa membawa dokumen yang lengkap harus diberi ijin masuk ke suatu negara, minimal untuk jangka waktu sementara. Hal ini merupakan salah satu komponen penting dalam lembaga suaka, yakni prinsip non refoulemant. Prinsip ini sama dengan prinsip yang berlaku dalam hukum pengnungsi yang dalam garis besarnya melarang negara-negara mengusir atau mengembalikan mereka ke negara asalnya.
3. Dalam rangka memperoleh kepastian mengenai status lembaga suaka (asylum) dalam Hukum Internasional sebaiknya diadakan Traktat Multilateral diantara negara-negara guna merumuskan kriteria pemberian suaka.

Daftar Pustaka

Atik Krustiyati, **Penanganan Pengungsi di Indonesia Tinjauan Aspek Hukum Internasional dan Nasional,** Brilian Internasional, Surabaya, 2010

Deklarasi Umum, Hak Asasi Manusia, Tahun 1948.

Enny Soeprapto, **Suaka dan Hukum Internasional**, Surabaya, 2001

I Wayan Parthiana, **Pengantar Hukum Internasional**, Mandar Maju, Bandung, 2003

Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar, Hukum Internasional Kontemporer, Refika Aditama, Bandung, 2006

Mochtar Kusuma Atmaja, **Pengantar Hukum Internasional**, Bina Cipta, Bandung, 1978

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1990

Sumaryo Suryakusumo, **Hukum Organisasi Internasional**, UI Press, 1995

Sulaiman Hamid, **Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional**, Raja Grafindo, Jakarta, 2000

Sugeng Istanto, **Hukum Internasional**, Atmajaya, Yogyakarta, 1994

Volume 15 Nomor 1 Juli 2012
ISSN 1410 - 7724

JURNAL YUSTIKA

MEDIA HUKUM DAN KEADILAN

Diterbitkan oleh :
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURABAYA

JURNAL YUSTIKA	Vol. 15	No. 1	Halaman 1 - 145	Surabaya Juli 2012	ISSN 1410-7724

JURNAL YUSTIKA
Media Hukum Dan Keadilan

Pada prinsipnya diterbitkan dua kali dalam setahun. Berisi tulisan yang diangkat dari hasil penelitian dan kajian analitis-kritis di bidang hukum.

SUSUNAN TIM REDAKSI

Pimpinan Redaksi
Dr. J.M. Atik Krustiyati, S.H., M.S.

Sekretaris
Dr. Elfina Lebrine Sahetapy, S.H., LL.M.

Redaksi Pelaksana
Marianus J. Gaharpung, S.H., M.S.
Dr. Go Lisanawati, S.H.,M.Hum.

Produksi dan Pemasaran
Muhammad Arifin
Kris Wahyudi
Suyatman

Alamat Redaksi dan Tata Usaha : Fakultas Hukum Universitas Surabaya.
Jalan Raya Kalirungkut, Surabaya (60293). Telepon (031) 2981120, 2981122.
Faksimili (031) 2981121. E-mail: jurnal_yustika@ubaya.ac.id

Volume 15 Nomor 1 Juli 2012
ISSN: 1410-7724

JURNAL

YUSTIKA

MEDIA HUKUM DAN KEADILAN

Diterbitkan oleh:

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURABAYA

JURNAL YUSTIKA	Vol. 15	No. 1	Halaman 1 – 145	Surabaya Juli 2012	ISSN 1410-7724

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

PEMBARUAN PERATURAN PEMBIAYAAN KONSUMEN SETINGKAT UNDANG-UNDANG (1 – 17)
Endang Prasetyawati

POLA PEMBINAAN ANAK DIDIK PEMASYARAKATAN MENUJU PADA "MODEL PEMBAHARUAN" (*RISK NEED MODEL*) (18 – 38)
Elfina Lebrine Sahetapy

SUAKA DAN JAMINAN HAK DALAM KONSTITUSI (39 – 53)
Atik Krustiyati

ASPEK PERLINDUNGAN DATA PRIVASI DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2008 (54 – 68)
Go Lisanawati

FORMULASI PERLINDUNGAN SAKSI DAN KORBAN DALAM KERANGKA HUKUM POSITIF DI INDONESIA (69 – 87)
Suhartati

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEKERJA YANG DIMUTASI DITINJAU DARI PERSPEKTIF HAM (88 – 96)
Sriwati

TANGGUNG JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN SEBAGAI KEWAJIBAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS (97 – 120)
Tjondro Tirtamulia

PENORMAAN DAN PENERAPAN PRINSIP *RATIO DECIDENDI* TERKAIT PENGESAMPINGAN ALAT BUKTI PADA PEMERIKSAAN PENGADILAN (121 – 130)
Hadi Mulyo Utomo

KEKUATAN RESOLUSI MAJELIS UMUM PBB (UNGA) DAN DEWAN KEAMANAN PBB (UNSC) SEBAGAI SUMBER HUKUM INTERNASIONAL (131 – 145)
A. Leovaldi Tirta

FORMULIR BERLANGGANAN

PETUNJUK BAGI CALON PENULIS PADA JURNAL YUSTIKA

PETUNJUK BAGI CALON PENULIS
JURNAL YUSTIKA
Media Hukum dan Keadilan

1. Artikel untuk Jurnal YUSTIKA Media Hukum dan Keadilan meliputi hasil kajian atau hasil penelitian di bidang hukum.

2. Judul maksimal 12 kata dalam Bahasa Indonesia dan maksimal 10 kata dalam Bahasa Inggris.

3. Artikel menggunakan abstrak dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.

4. Abstrak maksimal 100 kata, disertai kata kunci/keywords.
   Format Artikel: Artikel ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris sepanjang minimal 10 halaman dan maksimal 35 halaman; ukuran kertas A4; dengan huruf (font) Time New Roman ukuran 12; dengan spasi tunggal; menggunakan foot note.

5. Nama Penulis **ditulis tanpa gelar akademik** dan/atau **profesional**. Gelar kebangsawanan **(Raden, Mas dsb)** atau gelar keagamaan **Kyai, Hají, Romo, Pdt.)** dapat disebutkan. Alamat korespondensi dicantumkan pada halaman pertama langsung di bawah nama penulis, termasuk alamat e-mail.

6. Artikel Kajian Ilmu Hukum atau Hasil Penelitian memuat: Judul, Nama Penulis, Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (tanpa judul), Sub-sub Bahasan, Simpulan dan saran (bila ada), Daftar Pustaka.

7. Penulisan Tabel, Gambar, dan Bagan harus diberi judul dan mencantumkan sumbernya.

8. Perujukan dan pengutipan menggunakan teknik rujukan footnote dengan urutan:
   Nama Pengarang. Tahun Penerbitan. Judul Buku, Nama Penerbit, Kota Penerbitan, halaman

9. Daftar Pustaka ditulis secara alfabetis dengan urutan:
   Nama Pengarang. Tahun Penerbitan. Judul Buku, Nama Penerbit, Kota Penerbitan

10. Redaksi berhak mengedit artikel yang dikirim tanpa mengubah substansi. Artikel yang telah dimuat di jurnal atau media lain tidak diperkenankan dikirimkan pada jurnal ini.