

PELAKSANAAN PEMBERIAN HAK-HAK KEKEBALAN DAN KEISTIMEWAAN PERWAKILAN DIPLOMATIK DI INDONESIA *)

Amad Sudiro **)

ABSTRACT

Diplomatic relation is one of the important factors in international relation. Every diplomatic agent enjoys immunity rights and privileges based on the Vienna Convention on Diplomatic Relations. This article discusses those rights and their implementation in Indonesia.

PENDAHULUAN

Di dalam pergaulan antarbangsa, keberadaan suatu negara tidak terlepas dari negara-negara lainnya. Demi kepentingan mereka, antara negara yang satu dengan yang lainnya senantiasa mengadakan hubungan, baik secara bilateral maupun secara multilateral. Pada bangsa-bangsa kuno di jaman lampau, telah diakui adanya suatu kebiasaan bahwa antara negara yang satu dengan negara yang lainnya saling mengirimkan perwakilan, misalnya untuk melakukan perundingan-perundingan.

Perundingan-perundingan yang diadakan pada umumnya meliputi bidang perdagangan, kesenian, politik, dan bidang lainnya. Karena sifat perundingan yang sementara maka perwakilan di sini hanya bersifat sementara, atau tidak bersifat resmi. Pada perkembangan selanjutnya, adanya suatu perwakilan dari suatu negara pengirim di negara penerima tidak lagi bersifat sementara, melainkan bersifat tetap atau permanen. Perwakilan tersebut biasanya sering disebut dengan perwakilan diplomatik, sedangkan hubungan antara negara merdeka yang satu dengan negara yang lainnya yang berkaitan dengan perwakilan itu disebut dengan hubungan diplomatik.

Ditinjau dari tingkatannya, perwakilan diplomatik ini terdiri dari duta besar (*ambassador*), duta (*minister*), *counsellor*, sekretaris I, sekretaris II, sekretaris III, dan atase. Semua diplomat tersebut berada dalam pos-pos perwakilan diplomatik yang dinamakan kedutaan besar (*embassy*).

*) Tulisan ini pernah diajukan dalam diskusi intern karyawan Edukatif Tetap Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, tanggal 24 Februari 1994.

**) Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Pada tahun 1961, beberapa negara mengadakan suatu perundingan internasional yang diadakan di Wina. Dari kegiatan Internasional tersebut, telah dihasilkan *Vienna Convention on Diplomatic Relations* atau Konvensi Wina tentang Hubungan-hubungan Diplomatik (selanjutnya disebut Konvensi Wina 1961). Konvensi Wina 1961 menetapkan adanya perlindungan khusus yang diberikan kepada para diplomat yang disebut juga sebagai "hak-hak kekebalan dan hak-hak keistimewaan diplomatik". Kekebalan dan keistimewaan tersebut dapat dikatakan meliputi beberapa hal, yang intinya adalah kekebalan mengenai diri pribadi diplomat itu sendiri dan kekebalan untuk keluarga para diplomat tersebut, serta hak-hak keistimewaan lainnya. Termasuk di dalamnya hak penggunaan fasilitas, seperti pembebasan bea masuk atas kendaraan bermotor.

Fasilitas yang berhubungan dengan para diplomatik di Indonesia, diurus dan diberikan oleh Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler Departemen Luar Negeri, yang dilaksanakan oleh Direktorat Fasilitas Diplomatik. Dengan demikian Direktorat Fasilitas Diplomatik berfungsi memberikan bantuan dan menyelenggarakan fasilitas yang secara sah diperlukan oleh perwakilan diplomatik dan konsuler asing serta perwakilan badan-badan internasional sampai tingkat tertentu untuk membantu memperlancar tugas dan fungsi mereka di Indonesia.

Tulisan ini dimaksudkan untuk memberi sekedar gambaran betapa pentingnya hak-hak kekebalan dan keistimewaan tersebut dihormati oleh setiap negara. Tanpa penghormatan demikian, maka sangat besar kemungkinan fasilitas diplomatik tersebut akan disalahgunakan. Beberapa kasus yang menyangkut pihak Indonesia dapat dijadikan contoh bagaimana hak-hak itu selayaknya dijalankan.

HAK-HAK KEKEBALAN DAN KEISTIMEWAAN

Setiap negara yang merdeka dapat melakukan hubungan dengan negara lain. Hubungan ini dapat dilakukan dalam berbagai bidang, seperti hubungan perdagangan, pendidikan, kebudayaan, pertahanan, politik dan lain sebagainya. Salah satu cara suatu negara melakukan hubungan dengan negara lain adalah dengan mengadakan hubungan diplomatik, yang terdiri dari teknik-teknik dan prosedur-prosedur pelaksanaan hubungan antarnegara. Dengan mengadakan hubungan diplomatik maka kepentingan nasional suatu negara dapat diperkenalkan kepada negara-negara lain. Tugas ini diemban oleh diplomat/wakil diplomatik.

Para wakil diplomatik itu berasal dari bermacam-macam negara pengirim. Setiap negara mempunyai hukum yang berbeda-beda, sehingga dirasakan perlu suatu peraturan yang mengikat para wakil diplomatik secara internasional, sehingga tidak menimbulkan

kesulitan dalam menjalankan tugas-tugas diplomatikanya. Hal ini kemudian diatur dalam Konvensi Wina tahun 1961 tentang Hubungan Diplomatik, dan Konvensi Wina tahun 1963 tentang Hubungan Konsuler. Kedua konvensi ini merupakan suatu pembaruan dari konvensi-konvensi sebelumnya. Kongres Wina tahun 1815 yang kemudian dirubah menjadi *Protocol Aix Chapelle* tahun 1818, mengatur mengenai pangkat perwakilan diplomatik yang disebut dengan *Regulation of Viena*. Pemerintah Republik Indonesia telah meratifikasi kedua konvensi tersebut (Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963) dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1982 pada tanggal 25 Januari 1982.

Konvensi Wina ini menganut asas timbal balik (resiprositas). Maksudnya, jika suatu negara mengirimkan wakil-wakil diplomatiknya ke negara lain, maka biasanya negara penerima dengan sendirinya akan mengirimkan wakil diplomatiknya ke negara pengirim itu sebanyak yang dikirimkan ke negara pengirim padanya, atau dapat diartikan sebagai tindakan imbang/tindakan balasan antara negara pengirim dengan negara penerima. Hal ini diatur pada Pasal 2 Konvensi Wina tahun 1961.

Agar para wakil diplomatik yang ditempatkan di negara lain itu dapat melaksanakan tugasnya dengan baik maka bagi mereka diberikan hak-hak kekebalan dan hak-hak keistimewaan diplomatik. Konvensi Wina tahun 1961 mengatur secara rinci mengenai kekebalan dan keistimewaan yang diberikan kepada para pejabat diplomatik. Hak kekebalan diplomatik menurut Konvensi Wina tahun 1961, antara lain meliputi hak-hak kekebalan terhadap:

1. diri pribadi wakil diplomatik;
2. keluarga wakil diplomatik;
3. yuridiksi kriminal dan sipil;
4. kewajiban menjadi saksi;
5. komunikasi dan korespondensi resmi;
6. gedung perwakilan dan tempat tinggal wakil diplomatik.

Selain dari hak kekebalan, terdapat pula hak keistimewaan diplomatik, yang menurut Konvensi Wina tahun 1961 dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. hak keistimewaan dari pembebasan bea cukai;
2. hak keistimewaan dari pembebasan pajak.

CONTOH-CONTOH PENERAPANNYA

Para pejabat diplomatik di Indonesia mendapatkan hak kekebalan dan hak keistimewaannya semenjak ia memasuki wilayah Indonesia dalam perjalanan memangku

jabatannya sebagai wakil diplomatik. Hal ini sesuai dengan Pasal 39 Ayat (1) dari Konvensi Wina 1961.

Selain itu pejabat tersebut melalui kedutaannya yang ditujukan kepada Departemen Luar Negeri Indonesia juga harus mengirimkan suatu nota diplomatik yang menyatakan bahwa pejabat diplomatik tersebut— dengan menyebutkan pangkatnya —telah tiba di negara Indonesia dan mulai bertugas di perwakilan yang bersangkutan (nota kedatangan). Dalam nota kedatangan tersebut juga disebutkan pengikut dari diplomat itu, misalnya isteri, anak-anak serta pembantu rumah tangga yang menyertainya.

Dalam hal kekebalan terhadap alat-alat kekuasaan negara penerima, pejabat diplomatik tersebut kebal terhadap tindakan paksaan, penahanan dan penangkapan. Walaupun seorang pejabat diplomatik melakukan tindakan pelanggaran di Indonesia, pejabat Indonesia tidak dapat melakukan penangkapan terhadap wakil diplomatik tersebut, hal ini berdasarkan Pasal 29 Konvensi Wina tahun 1961. Misalnya ada mobil bernomor CD parkir atau melalui tempat yang tidak boleh dilewati, sehingga ia melanggar peraturan lalu lintas, maka dalam hal ini polisi tidak dapat menangkap atau mengambil surat izin mengemudi (SIM) mobil CD tersebut, karena pejabat diplomatik itu kebal dari alat kekuasaan negara penerima.

Dapat juga terjadi, pejabat diplomatik itu menabrak seorang warga negara Indonesia, sehingga menyebabkan warga negara Indonesia itu meninggal dunia, maka dalam hal ini polisi tidak mempunyai wewenang untuk menahan, baik surat keterangan, surat izin mengemudi, maupun diri pejabat diplomatik tersebut. Petugas polisi hanya mempunyai kewenangan untuk melaporkan kepada Departemen Luar Negeri mengenai peristiwa yang terjadi. Biasanya hal ini diselesaikan secara damai antara pihak korban dengan pejabat diplomatik yang bersangkutan melalui Departemen Luar Negeri, yang biasanya pejabat diplomatik tersebut akan menanggung kerugian yang diderita oleh korban.

Pejabat diplomatik asing yang ada di Indonesia juga berhak untuk mendapatkan perlindungan terhadap gangguan, serangan, atas kebebasan dan kehormatannya. Hal ini diatur dalam Pasal 143 dan 144 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia. Salah satu contoh, jika ada orang yang melakukan penghinaan baik dengan ucapan maupun tulisan pada pejabat diplomatik yang bertugas di Indonesia, maka dalam hal ini Pemerintah Indonesia akan mengambil tindakan bagi orang yang melakukan perbuatan tersebut berdasarkan Pasal 143 dan 144 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pejabat diplomatik di Indonesia kebal terhadap yuridiksi pidana dan sipil serta yuridiksi administrasi berdasarkan Pasal 39 Ayat (1) Konvensi Wina 1961. Jika ada pejabat diplomatik yang melakukan tindakan kriminal, maka pejabat kepolisian tidak dapat melakukan penangkapan atau penahanan terhadap diplomat asing tersebut. Dalam hal ini pihak kepolisian hanya melaporkan kejadian yang dilakukan pejabat diplomatik asing tersebut kepada Departemen Luar Negeri.

Salah satu kasus yang belum lama terjadi pada tahun ini adalah kasus penyalahgunaan fasilitas diplomatik yang dilakukan oleh dua orang staf diplomatik asing di Indonesia dengan menjual bubuk Ecstasy/Heroin di salah satu hotel di Jakarta dan kemudian tertangkap. Dalam hal ini Pemerintah Indonesia tidak dapat mengadili staf diplomatik itu karena memiliki hak kekebalan dan hak keistimewaan diplomatik. Staf diplomatik tersebut hanya dapat dipersona non-gratikan dari Indonesia. Sekalipun demikian di negara asalnya/negara pengirim, staf diplomatik yang bersangkutan tetap dapat diadili karena pada prinsipnya tidak ada suatu negara memberikan hak kekebalan, baik dalam bidang hukum pidana maupun perdata terhadap warga negaranya sendiri. Dalam kasus perdata, apabila ada gugatan terhadap tanah atau sewa gedung perwakilan diplomatik, maka pejabat diplomatik itu tidak dapat diajukan ke pengadilan dan biasanya penyelesaian dilakukan dengan cara damai antara kedua belah pihak.

Jadi, walaupun para diplomatik kebal terhadap yuridiksi hukum negara penerima, tetapi tidak berarti bahwa para pejabat diplomatik itu kebal terhadap yuridiksi hukum negara pengirim. Mereka tetap dapat dituntut dengan menggunakan hukum negaranya masing-masing. Hal ini sesuai dengan Pasal 31 Ayat (4) Konvensi Wina 1961.

Pejabat diplomatik di Indonesia tidak dapat dipaksa menjadi saksi di depan pengadilan, walaupun untuk masyarakat umum menjadi saksi di muka pengadilan merupakan suatu kewajiban. Jika ada rumah seorang pejabat diplomatik dicuri, kemudian pejabat diplomatik tersebut melaporkan kejadiannya ke Departemen Luar Negeri, dan kemudian laporan diteruskan ke pihak kepolisian. Kalau pencurinya tertangkap dan dihadapkan ke pengadilan, maka polisi tidak dapat memaksa pejabat diplomatik tersebut untuk memberikan kesaksian bahwa benar orang itu yang telah melakukan pencurian di rumahnya. Biasanya pejabat diplomatik itu secara suka rela akan memberikan kesaksiannya untuk dapat lebih mempermudah pihak kepolisian melakukan pemeriksaan, sehingga pejabat diplomatik tersebut akan melepaskan hak kekebalannya sebagai saksi.

Gedung kedutaan maupun rumah kediaman dari pejabat diplomatik asing di Indonesia juga tidak boleh dimasuki oleh pejabat Indonesia, kecuali sudah mendapat izin dari perwakilan diplomatik tersebut. Jika ada perwakilan diplomatik di Indonesia

menyembunyikan orang yang memang sedang dicari oleh pemerintah Indonesia karena orang tersebut melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum negara Indonesia, maka Pemerintah Indonesia tidak dapat begitu saja masuk ke dalam gedung atau rumah kediaman pejabat diplomatik asing tersebut. Untuk mencari dan menangkap orang itu harus mendapat izin terlebih dahulu dari kepala perwakilan diplomatik asing yang bersangkutan.

Gedung-gedung perwakilan diplomatik atau rumah kediamannya juga mempunyai hak untuk dilindungi dari semua tindakan yang mengganggu keamanannya. Misalnya, pernah terjadi demonstrasi yang dilakukan oleh orang-orang Indonesia di Kedutaan Besar Amerika Serikat karena Parlemen Amerika Serikat ingin mengundang peraturan mengenai pembatasan terhadap impor tekstil di Amerika Serikat. Dalam hal ini pejabat-pejabat keamanan Indonesia harus melindungi gedung Kedutaan Amerika Serikat tersebut dari tindakan-tindakan yang dapat merugikan perwakilan diplomatik Amerika Serikat di Indonesia.

Selain gedung-gedung, perabot rumah tangga, dan perabot lainnya, juga yang menyangkut alat-alat transportasi, harus bebas dari pemeriksaan dan penahanan. Pengadilan maupun kepolisian dilarang untuk memeriksa dan menahannya. Bahkan, Pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk melindungi dari kemungkinan adanya gangguan.

Apabila alat-alat negara Indonesia merasa curiga terhadap barang-barang yang dibawa oleh pejabat diplomatik asing di Indonesia, alat-alat negara Indonesia tetap saja tidak dapat menggeledah atau memeriksa barang-barang bawaannya atau barang-barang milik perwakilan diplomatik, kecuali setelah mendapat izin dari pejabat diplomatik yang bersangkutan.

Pernah terjadi suatu kasus penyalahgunaan hak kekebalan dan hak keistimewaan diplomatik yang dilakukan oleh salah satu perwakilan diplomatik asing di Indonesia. Pemerintah Indonesia, dalam hal ini petugas Ditjen Bea Cukai bekerja sama dengan Departemen Luar Negeri pada tahun 1988, telah membuka barang yang diimpor untuk keperluan perwakilan diplomatik asing itu, karena Pemerintah Indonesia merasa curiga terhadap barang yang dibawa tersebut. Pembukaan barang dilakukan oleh petugas bea cukai di depan petugas Departemen Luar Negeri dan pejabat yang mewakili perwakilan diplomatik asing, yang ternyata fasilitas diplomatiknya disalahgunakan oleh petugas ekspedisi muatan kapal laut.

Arsip dan dokumen diplomatik tidak dapat diganggu gugat, walaupun arsip atau dokumen diplomatik tersebut berada di luar gedung perwakilan diplomatiknya. Sekalipun

demikian, semua alat kekuasaan negara Indonesia tidak dapat begitu saja membuka dokumen ataupun arsip milik kedutaan asing yang bersangkutan.

Mengenai praktek pemberian hak-hak keistimewaan diplomatik di Indonesia diatur dalam berbagai macam undang-undang dan jenis peraturan lainnya, yang disesuaikan dengan kebiasaan-kebiasaan internasional. Merupakan suatu hal yang menguntungkan bagi perwakilan diplomatik asing di Indonesia, bahwa peraturan-peraturan pemberian hak keistimewaan diplomatik di Indonesia tidak mengadakan perbedaan antara pejabat-pejabat diplomatik dan konsuler.

Untuk hak keistimewaan pembebasan dari pajak diberikan kepada para pejabat diplomatik, konsuler, perdagangan serta perwakilan diplomatik asing lainnya yang ditempatkan di Indonesia. Untuk yang berstatus staf diplomatik, syaratnya mereka harus bukan warga negara Indonesia, dan tidak melakukan suatu usaha atau pekerjaan lain di Indonesia. Perlakuan yang sama juga diberikan kepada pejabat diplomatik Indonesia yang ditempatkan di negara pengirim dan setingkat dengan pejabat diplomatik asing yang ditempatkan di Indonesia. Mengenai hak keistimewaan pembebasan cukai untuk perwakilan diplomatik asing di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1951 tentang Pembebasan Cukai untuk Perwakilan Diplomatik Asing di Indonesia.

Hak kekebalan dan hak keistimewaan yang berlakuk bagi pejabat-pejabat diplomatik asing yang ditempat di Indonesia akan berakhir atau tidak berlaku lagi pada saat mereka telah berada kembali di negara asalnya, karena memang tidak ada suatu negara yang memberikan hak kekebalan dan hak keistimewaan diplomatik kepada warga negaranya sendiri. Hak kekebalan dan hak keistimewaan diplomatik dapat juga berakhir apabila pejabat diplomatik itu dipindahkan tugasnya dari Indonesia.

Selain itu, tugas-tugas pejabat diplomatik asing di Indonesia dapat juga diakhiri oleh suatu negara secara keseluruhan karena putusnya hubungan diplomatik antara negara pengirim dan negara penerima. Kasus seperti ini pernah terjadi dalam hubungan antara Indonesia dan RRC.

Sebelum timbulnya Gerakan 30 September 1965, Indonesia mempunyai hubungan diplomatik dengan RRC sehingga di Jakarta terdapat perwakilan diplomatik RRC, begitu juga sebaliknya. Dengan terjadinya Gerakan 30 September 1965 yang digerakkan oleh Partai Komunis Indonesia, yang diyakini mendapat dukungan dari RRC (walaupun hal ini dibantah oleh Pemerintah RRC), maka sejak saat itu pula Pemerintah Indonesia memutuskan hubungan diplomatiknya dengan RRC. Pada saat putusnya hubungan diplomatik antara kedua negara ini, segala hak kekebalan dan keistimewaan masing-

masing staf diplomatik tidak berlaku lagi. Patut dicatat di sini, bahwa sekalipun secara resmi kedua negara sudah memutuskan hubungannya, kepentingan kedua negara besar tersebut tetap tidak boleh dirugikan. Untuk itu masing-masing negara menunjuk negara lain untuk mewakili kepentingan mereka. Kepentingan Indonesia di RRC diwakili oleh Kamboja, sedangkan kepentingan RRC di Indonesia diwakili oleh Rumania, yang dalam hal ini bertindak selaku pihak ketiga.

Berakhirnya hak kekebalan dan hak keistimewaan diplomatik dapat terjadi juga atas permintaan dari negara penerima, hal ini biasanya disebut dengan *persona non-grata*. Hal ini sesuai dengan Pasal 41 Ayat (1) Konvensi Wina tahun 1961. Kasus *persona non-grata* ini pernah terjadi di Indonesia tahun 1982. Pemerintah Indonesia pada waktu itu menuduh seorang pejabat diplomatik Uni Soviet melakukan tindakan mata-mata (spionase). Pejabat bernama Letnan Kolonel Sergei Egorov (Asisten Atase Militer) itu kemudian diusir dari Indonesia. Apabila tuduhan tersebut benar, maka jelas tindakan diplomat Uni Soviet tersebut telah melanggar Pasal 41 Ayat (1) Konvensi Wina 1961, karena dapat digolongkan sebagai tindakan campur tangan masalah dalam negeri Indonesia. Perbuatan tersebut sangat membahayakan keamanan negara Indonesia dan tidak sesuai dengan kedudukannya sebagai seorang wakil diplomatik.

PENUTUP

Pada dasarnya pemberian hak-hak kekebalan dan hak-hak keistimewaan diplomatik ditentukan atas dasar tidak dapat diganggu-gugatnya seorang pejabat diplomatik dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil diplomatik negara pengirim, sehingga bagi pejabat diplomatik tersebut harus dijamin keamanan dan kesejahteraannya. Setiap tekanan secara langsung terhadap seorang pejabat diplomatik yang mewakili negara pengirim, dapat dianggap juga ditujukan langsung terhadap negara yang diwakilinya. Seorang wakil diplomatik negara asing diwajibkan untuk tetap menghormati peraturan-peraturan dan atau Undang-undang dari negara penerima, serta wakil diplomatik negara pengirim juga diwajibkan untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri negara penerima.

Meskipun banyak konvensi internasional yang mengatur mengenai perlindungan bagi para pejabat diplomatik, namun hal yang paling penting adalah dipatuhinya konvensi-konvensi itu oleh para pejabat diplomatik, karena jika tidak dihormati dan tidak ditaati konvensi-konvensi internasional itu tidak mempunyai arti apa-apa. Selain itu para pejabat diplomatik selayaknya tidak menyalahgunakan hak kekebalan dan hak keistimewaan diplomatik yang diberikan, seperti mengirimkan pejabat diplomatik ke

suatu negara untuk menjadi mata-mata di negara penerima atau memasukkan barang-barang terlarang dan barang yang tidak dipergunakan untuk kantor perwakilan diplomatiknya.

DAFTAR PUSTAKA

- A.K. Syahmin, *Hukum Diplomatik, Suatu Pengantar*, Bandung: Arnedo, 1988.
- Badri, J., *Perwakilan Diplomatik dan Konsuler*, Jakarta: Tintamas, 1960.
- Djatikoesoemo, G.P.H., *Hukum Internasional (Damai)*, Jakarta: Pemandangan, 1956.
- Departemen Luar Negeri RI, *Pedoman Tertib Diplomatik dan Tertib Protokol*, Jakarta: BPO3D, 1982.
- Feltham, R.G., *Diplomatic Handbook*, New York: Apperiton Century Croft, n.d.
- Kansil, C.S.T., *Hubungan Diplomatik Republik Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Binacipta, 1982.
- Mestoko, Sumarsono, *Indonesia dan Hubungan Antar Bangsa*, Jakarta: Sinar Agape Press, 1985.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Azas-azas Hukum Publik Internasional*, Jakarta: Pembimbing Masa, 1967.
- Starke, J.G., *An Introduction to International Law*, Bandung: Alumni, 1972.
- Suryono, Edi & Moezir Arisoendha, *Hukum Diplomatik, Kekebalan dan Keistimewaan*, Bandung: Angkasa, 1986.
- Wasito, *Konvensi-konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik, Hubungan Konsuler, dan Hubungan Perjanjian/Traktat*, Yogyakarta: Andi Offset, 1984.
- Wiraatmadja, Suwardi, *Pengantar Hubungan Internasional*, Bandung: Alumni, 1970.