

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tulisan ini membahas tentang pentingnya Indonesia memiliki kerjasama luar negeri dalam kerangka *Mandatory Consular Notification* (MCN), yang bertujuan untuk memberikan perlindungan secara maksimal dan penjaminan atas hak-hak Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri bila terkena permasalahan. Sebagaimana diketahui, dengan semakin kaburnya batas-batas antar negara di era globalisasi ini, membuat arus perlintasan warga negara dari satu negara ke negara lainnya menjadi lebih mudah.

Keadaan ini juga dirasakan oleh Indonesia, dengan semakin meningkatnya jumlah WNI yang menetap di luar negeri untuk belajar, bekerja maupun mengikuti keluarga dan/atau pasangannya yang tinggal di suatu negara. Keadaan ini tentu memiliki pengaruh terhadap perlindungan kepada setiap warga negara yang merupakan kewajiban dari setiap negara untuk menjamin memberikan perlindungan bagi warga negaranya sekalipun mereka berada di luar negeri. Hal ini dikarenakan, mungkin seseorang tidak memahami atau tanpa sadar telah melanggar aturan di negara setempat. Oleh karena itu negara berkewajiban untuk dapat memberikan perlindungan melalui perwakilan diplomatiknya kepada setiap warga negaranya yang mendapatkan permasalahan.

Dalam kaitan ini, negara sebagai subjek utama hukum internasional berhak untuk melakukan kegiatan-kegiatan internasional. Dalam pembentukan

suatu negara sebagai subjek penuh hukum internasional dan diperlukan adanya unsur-unsur konstitutif sebagai berikut:

1. Penduduk yang tetap
2. Wilayah tertentu
3. Pemerintah
4. Kedaulatan.¹

Sesuai dengan konsep hukum internasional, kedaulatan memiliki tiga aspek utama, yakni:

1. Aspek eksternal kedaulatan, yakni hak bagi negara untuk menentukan hubungannya dengan berbagai negara maupun kelompok-kelompok tanpa adanya tekanan.
2. Aspek internal kedaulatan, yakni hak atau wewenang eksklusif dari negara untuk menentukan bentuk, cara kerja dari lembaga tersebut termasuk pembuatan peraturan perundang-undangannya.
3. Aspek teritorial kedaulatan, yakni kekuasaan penuh yang dimiliki negara atas individu dan benda-benda yang terdapat di wilayah tersebut.²

Martin Dixon di dalam tulisannya menyatakan bahwa,

State responsibility is used in two senses: first, to denote the procedural rules which apply to the establishment of responsibility for a violation of any and every international obligation; secondly, to denote the procedural and substantive rules relating to the particular case of responsibility for injury to foreign nationals (aliens).³

¹ Berdasar Konperensi Monte Video tahun 1933, pada pasal 1 bahwa unsur konstitutif keempat, yakni kedaulatan, pada awalnya adalah kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, ed. 2, Bandung: Alumni, 2005, hlm. 23.

² *Ibid.*

³ Martin Dixon, *International Law*, London: Blackstone Press Limited, 1996, hlm. 223.

Dalam rangka usaha mengadakan kodifikasi peraturan-peraturan mengenai permasalahan lembaga konsul, Majelis Umum PBB meminta kepada Komisi Hukum Internasional untuk melakukan kodifikasi mengenai permasalahan ini.⁴ Rencana akhir mengenai hubungan konsuler telah dimajukan kepada Majelis Umum PBB pada tanggal 18 Desember 1961 melalui Resolusi 1685 (XVI) atas rancangan yang diusulkan dan memutuskan untuk menyelenggarakan konferensi diplomatik pada tahun 1963.⁵

Di dalam Pasal 5 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, salah satu Fungsi Konsuler adalah melindungi kepentingan negara pengirim dan warga negaranya, baik individu maupun badan hukum di negara penerima dengan batasan-batasan yang telah ditentukan di dalam hukum internasional.

Dalam kaitan negara sebagai subjek hukum internasional, memiliki hak menjalin hubungan dengan negara lain maupun kelompok lain ditinjau dari segi aspek eksternal kedaulatannya, telah membuka peluang terjadinya hubungan antara kedua negara maupun *people to people contact*. Keadaan ini kemudian diikuti dengan adanya pembukaan hubungan diplomatik antara kedua negara yang dimaknai dengan adanya perwakilan diplomatik di masing-masing negara.

⁴ Sumaryo Suryokusumo, *Hukum Diplomatik dan Konsuler: Jilid I*, Jakarta: Tatanusa, 2013, hlm. 26.

⁵ The United Nations Conference on Consular Relations, which was attended by delegates of ninety-five States, met at the Neue Hofburg in Vienna (Austria) from 4 March to 22 April 1963. After the articles and proposals had been dealt with in the main committees, they were referred to a drafting committee, which prepared texts for submission to the Conference meeting in plenary session. The Conference adopted the *Vienna Convention on Consular Relations* (status), together with an *Optional Protocol concerning Acquisition of Nationality* and an *Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes*, "United Nations Conference on Consular Relations, 1963," < <http://legal.un.org/diplomaticconferences/consrelat-1963/consrelat-1963.html>>, diakses pada 2 September 2015.

Syarat yang harus dipenuhi dalam pembukaan maupun pertukaran diplomatik dengan negara lain adalah harus adanya kesepakatan antara kedua negara yang akan mengadakan pembukaan maupun pertukaran perwakilan diplomatik maupun konsuler dan mengikuti ketentuan prinsip-prinsip hukum internasional yang berlaku. Adapun hubungan diplomatik antara negara pengirim dan negara penerima didasarkan pada prinsip-prinsip resiprositas (timbang balik).

Terkait mengenai pembukaan perwakilan diplomatik maupun konsuler, maka seketika itu pula hubungan antara kedua negara saling terbina lebih lanjut. Dalam tatanan peradaban dunia di era saat ini, permasalahan yang paling mendasar di dalam hubungan antar negara adalah mengenai perlindungan kepada warga negaranya, baik individu maupun badan hukum di negara penerima.

Sebagaimana yang diatur di dalam Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, maka jika seorang warga negara di negara penerima menghadapi permasalahan hukum, maka negara penerima berdasarkan Pasal 36 huruf b dari konvensi dimaksud berkewajiban untuk menyampaikan informasi ini kepada perwakilan negara dari warga negara tersebut.⁶

Dengan semakin bebasnya ruang gerak individu antar negara, yang diakibatkan batas-batas antar negara yang semakin tidak jelas, maka dalam rangka menjalankan kewajibannya, pemerintah suatu negara berusaha untuk mengadakan kerjasama dengan negara penerima dalam rangka memberikan perlindungan dan

⁶ Article 36 (b), Vienna Convention 1963, "if he so requests, the competent authorities of the receiving State shall, without delay, inform the consular post of the sending State if, within its consular district, a national of that State is arrested or committed to prison or to custody pending trial or is detained in any other manner. Any communication addressed to the consular post by the person arrested, in prison, custody or detention shall be forwarded by the said authorities without delay. The said authorities shall inform the person concerned without delay of his rights under this subparagraph."

jaminan hukum atas warganya yang mungkin menghadapi permasalahan hukum. Adapun kerjasama ini seringkali disebut dengan *Mandatory Consular Notification* (MCN). Kerjasama ini merupakan cara untuk memaksimalkan kesepakatan yang telah terbentuk dalam Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler.

Dengan terjalannya perjanjian MCN, *consular notification* menjadi kewajiban bagi negara penerima maupun negara pengirim. Di dalam Pasal 36 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler telah diatur hal perlindungan warga negara asing di wilayah suatu negara penerima. Namun perjanjian MCN menjadi payung hukum yang lebih konkret untuk mendasari semua hal yang berkaitan dengan *consular notification*. Apabila seorang warga negara dari negara pengirim ditangkap, ditahan, atau ditawan di dalam wilayah negara penerima, otoritas berwenang negara penerima akan menginformasikan kepada yang bersangkutan tanpa penundaan.

Perjanjian MCN pertama kali dibuat di Amerika Serikat ketika terjadi kasus LaGrand yang melibatkan Amerika Serikat dan Jerman serta kasus Angel Breard yang melibatkan Amerika Serikat dan Paraguay. Kasus LaGrand terjadi pada Tahun 1984 ketika dua warga negara Jerman yaitu Karl LaGrand dan Walter LaGrand yang telah tinggal di Amerika Serikat sejak berusia 3 tahun melakukan sebuah perampokan bersenjata yang menewaskan satu warga negara Amerika dan melukai satu orang lainnya. LaGrand bersaudara tidak diinformasikan mengenai adanya hak pendampingan konsuler berdasarkan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler. Pemerintah Amerika Serikat juga tidak memberitahukan

perwakilan konsuler Pemerintah Jerman di wilayahnya (Marana, Arizona) akan tertangkapnya dan diadilinya dua orang warga negara Jerman.⁷

LaGrand bersaudara mengajukan permohonan asistensi konsuler agar mendapatkan keringanan putusan. Namun pemerintah Amerika Serikat tidak menggubris permohonan ini. Karl LaGrand dieksekusi dengan menggunakan metode suntik mati pada 24 Februari 1999. Sedangkan Walter LaGrand dieksekusi dengan metode *gas chamber* pada 3 Maret 1999.

Beberapa jam sebelum eksekusi Walter LaGrand, pemerintah Jerman mengajukan permohonan ke ICJ untuk mendapatkan *Provisional Court Order* untuk menunda eksekusi Walter LaGrand, namun pengadilan tinggi Amerika Serikat menyatakan bahwa ICJ tidak memiliki yurisdiksi dalam kasus ini dan tetap menjalakan eksekusi Walter LaGrand.

Pada tanggal 27 Juni 2001, ICJ mengeluarkan putusan, yaitu ICJ menolak seluruh argumen Amerika Serikat dan memenangkan Jerman. ICJ berpendapat bahwa Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler memberikan hak kepada individu berdasarkan makna yang jelas, dan hukum yang berlaku di suatu negara tidak bisa membatasi hak-hak terdakwa di bawah konvensi, tetapi hanya menentukan dimana hak-hak tersebut dilaksanakan dan berlaku. Selain itu Mahkamah Internasional juga menyatakan bahwa Amerika Serikat telah melanggar Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler.

Kasus hukum lain yang menimpa WNA di Amerika adalah kasus Angel Breard terjadi pada tanggal 1 September 1992 ketika kepolisian Virginia

⁷ <http://rizalrecht.blogspot.com/2014/10/hukum-penyelesaian-sengketa.html>, diakses pada 4 September 2015.

menangkap Angel Breard seorang berkebangsaan Paraguay dengan tuduhan pemerkosaan dan pembunuhan. Kepolisian Virginia tidak memberitahukan Angel Bread bahwa ia berhak mendapat bantuan konsuler dari pemerintah Paraguay.

Pemerintah Amerika Serikat merasa perlu dibentuknya perjanjian bilateral yang membahas masalah tersebut. Perjanjian bilateral tersebut adalah *Mandatory Consular Notification*. Sampai saat ini Amerika Serikat memiliki perjanjian MCN dengan 54 negara di dunia. Oleh karena itu, dalam prakteknya *consular notification* dijalankan dan digunakan sesuai dengan kepentingan dari setiap negara dan merupakan hak absolut dari negara yang berdaulat, sekalipun tidak menjalankan amanat yang telah tertuang di dalam Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler.

Kewajiban untuk menyampaikan laporan atas suatu peristiwa yang menimpa seorang WNA di negara penerima secara filosofis merupakan prinsip dasar untuk dapat menciptakan hubungan internasional yang bersahabat, berkontribusi terhadap perdamaian serta memajukan pembangunan. Disamping itu, hak-hak tersebut merupakan bagian penting dalam pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM).

Atas dasar inilah, maka penelitian ini dibuat dengan judul:

**“MANDATORY CONSULAR NOTIFICATION DAN
PERLINDUNGAN WARGA NEGARA INDONESIA DI LUAR NEGERI”**

1.2. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dan dengan melihat fokus penelitian kepada pentingnya Indonesia memiliki kerjasama luar negeri dalam kerangka *Mandatory Consular Notification* (MCN), dalam rangka memberikan perlindungan secara maksimal dan penjaminan atas hak-hak Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri yang terkena permasalahan, maka yang menjadi pertanyaan yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa pengaruh *Mandatory Consular Notification* bagi negara yang menandatangani?
2. Apa saja peran perwakilan Indonesia dalam melindungi Warga Negara Indonesia di luar negeri?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk dapat memberikan kontribusi kepada pemangku kepentingan akan pentingnya diadakannya kerjasama bilateral mengenai *Mandatory Consular Notification* (MCN) dalam rangka memberikan perlindungan kepada WNI di luar negeri yang menemui permasalahan hukum maupun pelanggaran lainnya. Disamping itu, penulisan ini juga dilakukan untuk dapat memberikan sumbangan pada ilmu pengetahuan di dunia akademis mengenai fakta akan kinerja Pemerintah Indonesia, khususnya melalui Perwakilan Indonesia di luar negeri dalam memberikan perlindungan kepada setiap WNI.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka tujuan yang akan dilakukan dalam pembahasan penelitian ini dalam rangka menunjang pencapaian tujuan umum dari penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui manfaat yang dimanfaatkan suatu negara melalui kerjasama *Mandatory Consular Notification (MCN)*.
2. Untuk mengidentifikasi peran lembaga perwakilan Indonesia di luar negeri dalam rangka perlindungan WNI.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, seluruh rangkaian penelitian mengenai *mandatory consular notification* dan perlindungan warga negara Indonesia di luar negeri dimaksudkan untuk memberikan kontribusi bagi Ilmu Hubungan Internasional. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumber informasi tambahan serta acuan bagi mahasiswa maupun masyarakat umum yang nantinya akan melakukan penelitian dengan topik yang sama dengan tujuan agar penelitian ini dapat lebih dikembangkan dan diperdalam pada masa yang akan datang.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini untuk meningkatkan rasa aman para WNI yang menetap di luar negeri atau hendak berpergian ke luar negeri bahwa WNI memiliki hak pendampingan hukum oleh lembaga perwakilan Indonesia bila WNI yang bersangkutan terjerat masalah

hukum. Dengan membaca penelitian ini, para pembaca juga diharap memiliki pengertian mengenai fungsi konsuler lembaga perwakilan Indonesia di luar negeri. Lembaga perwakilan tersebut berfungsi sebagai kepanjangan tangan pemerintah Indonesia dalam melindungi hak-hak WNI yang berada di luar negeri.

1.5. Sistematika Penulisan

Setelah seluruh penelitian ini selesai diteliti dan dilengkapi dengan data-data maupun mekanisme yang ada, maka laporan penelitian ini dibuat menjadi sebuah karya ilmiah atau skripsi yang utuh dengan sistematika sebagai berikut:

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab I adalah pendahuluan yang dimulai dengan latar belakang permasalahan penelitian dimana berisikan data-data dan konsep-konsep dasar yang menjadi dasar penelitian ini dan kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan dan kegunaan serta sistematika penulisan.

2. BAB II KERANGKA BERPIKIR

Bab II adalah bagian dimana peneliti akan memaparkan seluruh uraian konseptual dari teori-teori yang relevan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian. Selain itu, adapula beberapa tinjauan pustaka yang menjadi sumber pemikiran utama dan pendukung bagi penelitian ini.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bab III adalah bagian yang akan menjelaskan metode yang digunakan dalam penelitian ini. Bagian ini akan dimulai dengan adanya uraian mengenai pendekatan yang digunakan dan juga mengenai jenis dan sumber data serta teknik pengumpulan hingga teknik analisa data.

4. BAB IV ANALISA

Bab IV adalah bagian terpenting dalam penelitian ini karena dalam bab ini peneliti akan menguraikan hasil yang didapat dari penelitian yang telah dilakukan. Hasil-hasil ini berupa kumpula data yang kemudian akan dianalisa dengan menggunakan teknik analisa yang telah dipilih oleh peneliti. Bab inilah yang akan menjawab semua masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya dengan menggunakan data-data yang telah didapat melalui berbagai sumber.

5. BAB V PENUTUP

Bab V merupakan bab penutup yang akan mengakhiri keseluruhan laporan dari penelitian ini. Bagian ini berisi kesimpulan yang disusun dari keseluruhan laporan dan saran yang diberikan peneliti terhadap pihak-pihak terkait yang ada dalam pembahasan penelitian ini.

6. DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka berisikan daftar-daftar sumber baik literatur maupun sumber data lainnya yang diperoleh selama penelitian berlangsung. Daftar pustaka ini memiliki kegunaan sebagai acuan yang otentik atas data yang diolah dan sumber acuan penulisan.

7. LAMPIRAN

Apabila terdapat data-data yang dapat dilampirkan sebagai hasil wawancara, tabel dan lainnya maka penempatan tersebut dimasukkan ke dalam bagian ini.

