

**STUDI KASUS TERHADAP SERANGAN KE KANTOR KONSULAT
JENDERAL AMERIKA SERIKAT DI BENGHAZI LIBYA TAHUN 2012
BERDASARKAN HUKUM INTERNASIONAL**

Oleh: Resti Diana Puteri

Pembimbing: Maria Maya Lestari, SH., M.Sc., MH

Widia Edorita, SH., MH

Alamat: Jl. Teratai Gg. Sepakat No.40 Sukajadi Pekanbaru

Email: r.diana05@ymail.com

Telepon: 081371424447

Abstract

Based on the contents of Chapter II of the Vienna Convention 1963 states that inviolability and immunity granted to Consul include building or consular representative office is one place that must receive special protection and security and should not be entered by anyone without the permission of the chief of mission. However, in practice in different countries often occurs disruption to the building representative. Events such breach and destruction of the U.S. Consulate General building in Benghazi, Libya. Violations against the two sides agreed to hold negotiations to determine further action settlement. This is in accordance with the provisions of the protocol on liability dispute resolution options as well as international law. That when there is a violation of international rules of the first steps that must be taken that a peaceful solution.

Keyword: Abuse-inviolability-building-consular

A. Pendahuluan

Pengaturan hubungan konsuler dan perwakilan konsuler yang berkembang melalui tahap-tahap pertumbuhan hukum kebiasaan internasional dan baru dikodifikasikan pada tahun 1963¹, yang dikenal dengan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler. Konvensi tersebut menjadi dasar bagi negara-negara dalam melaksanakan hubungannya dengan negara lainnya di dunia khususnya di bidang perdagangan atau keperdataan.

Konvensi Wina tahun 1963 yang telah diratifikasi dan diakses oleh 117 negara, 40 diantaranya telah menjadi pihak dalam Protokol Pilihan tentang kewajiban untuk menyelesaikan sengketa. Konvensi ini terdiri dari 79 pasal dan digolongkan dalam 5 (lima) bab², yaitu:

¹ Setyo Widagdo dan Hanif Nur Widhiyanti, *Hukum Diplomati dan Konsuler: Buku Ajar untuk Mahasiswa*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 11-12

² Sumaryono Suryokusumo, *"Hukum Diplomati Teori dan Kasus"*, PT. Alumni, Bandung, 2005, hlm. 17

- a. Bab pertama (Pasal 2-27) antara lain mengenai cara-cara dalam mengadakan hubungan konsuler termasuk tugas-tugas konsul.
- b. Bab kedua (Pasal 28-57) berhubungan dengan kekebalan dan keistimewaan yang diberikan.
- c. Bab ketiga (Pasal 58-67) berisi ketentuan-ketentuan mengenai lembaga konsul kehormatan termasuk kantornya.
- d. Bab keempat (Pasal 69-73) berisi ketentuan-ketentuan umum antara lain mengenai pelaksanaan tugas-tugas konsuler oleh perwakilan diplomatik, hubungan konvensi ini dengan persetujuan internasional lainnya dan sebagainya.
- e. Bab kelima adalah mengenai ketentuan-ketentuan final seperti penandatanganan, ratifikasi dan aksesi, mulai berlakunya dan lain lain.

Berdasarkan isi Bab II Konvensi Wina 1963 disebutkan bahwa *inviolability* dan *immunity* yang diberikan kepada Konsul mencakup diantaranya keistimewaan dan kekebalan terhadap diri pribadi, keluarga, kantor, agen, kediaman, dan lainnya yang menyangkut pelaksanaan misi konsuler. Gedung atau kantor perwakilan konsuler merupakan salah satu tempat yang wajib mendapatkan perlindungan serta keamanan yang khusus dan tidak boleh dimasuki oleh siapapun tanpa adanya izin dari kepala perwakilan.

Terdapat suatu teori *eksteritorial*³ yang menganggap bahwa tempat kediaman dan tempat kerja atau gedung perwakilan merupakan wilayah yang dianggap berada di luar wilayah negara penerima sehingga berlaku hukum dari negara pengirim. Dengan demikian, tempat kediaman dan tempat kerja kepala perwakilan tidak dapat diganggu gugat atau *inviolable* dan dibebaskan dari perpajakan, kecuali bagi pajak-pajak dalam bentuk biaya pelayanan khusus karena merupakan bagian dari daerah teritorial negara pengirim.⁴

Namun dalam praktiknya diberbagai negara sering terjadi gangguan berupa demonstrasi, serangan atau pun pendudukan terhadap gedung perwakilan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat tertentu. Apabila terjadi perselisihan antara negara pengirim dan negara penerima, tidak jarang gedung atau kantor perwakilan menjadi sasaran kemarahan rakyat. Seperti peristiwa penerobosan dan

³ Menurut saya kata *eksteritorial* kurang tepat penggunaannya, seharusnya adalah *ekstrateritorial*. Karna jika berpedoman pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata *eks* berarti *bekas*, *territorial* berarti *wilayah/daerah* jadi kata *eksteritorial* memiliki arti *bekas wilayah* sedangkan jika menggunakan kata *ekstra* berarti *tambahan* maka menjadi *ekstrateritorial* yang berarti *wilayah tambahan*. Tetapi sebagian besar para ahli hukum diplomatik menggunakan kata *eksteritorial* dalam karya tulis mereka seperti Edy Suryo, Syamin AK, Setyo Widagdo dan Widodo. Sedangkan Sumryo Suryokusumo lebih memilih menggunakan konjungsi “atau” pada kedua kata tersebut, hal ini berarti menurut beliau kedua kata baik *eksteritorial* ataupun *ekstrateritorial* memiliki arti yang sama.

⁴ Edy Suryo dan Moenir Arisoendha, *Hukum Diplomati: Kekebalan dan Keistimewaannya*, Angkasa, Bandung, 1991, hlm.63,. Lihat pula Setyo Widagdo dan Hanif Nur Widhiyanti, *Op.Cit*, hlm.116

perusakan terhadap Gedung Konsulat Jenderal Amerika Serikat (selanjutnya disingkat AS) di Benghazi, Libya. Gedung konsulat diserang dan mengakibatkan seorang Duta Besar dan beberapa staf diplomatik meninggal dunia. Pada tanggal 11 September 2012 demonstrasi terjadi di depan Gedung Konsulat AS di Benghazi, Libya oleh sekelompok demonstran yang terdiri dari masyarakat muslim Libya. Mereka mengajukan protes kepada Pemerintah AS atas beredarnya film “*Innocence of Muslims*”.

Dari penjabaran penjelasan tersebut, tentunya sangat menarik untuk dibahas. Karena peristiwa tersebut telah melanggar ketentuan hukum internasional khususnya ketentuan pada Bab II Pasal 31 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sejarah, tugas dan fungsi perwakilan konsuler menurut Hukum Internasional?
2. Bagaimana *Immunity* dan *Inviolability* perwakilan konsuler berdasarkan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler ?
3. Bagaimana penyelesaian sengketa terhadap kasus penyerangan gedung Konsulat Jenderal Amerika Serikat di Benghazi Libya tahun 2012 berdasarkan Hukum Internasional ?

C. Pembahasan

1. Sejarah, tugas dan fungsi perwakilan konsuler menurut Hukum Internasional

Lembaga konsul berasal jauh lebih tua daripada misi tetap diplomatik. Konsul dapat dikatakan merupakan produk perdagangan dan perniagaan internasional. Bahkan di zaman kuno para pedagang menemukan bahwa perlu untuk melakukan perjalanan jauh ke negara asing yang memiliki sistem hukum dan adat jauh berbeda dari mereka sendiri, dan mereka merasa untuk perselisihan diselesaikan oleh hakim pilihan mereka sendiri dengan administrasi hukum nasional mereka. Memang, setelah jatuhnya Kekaisaran Romawi Barat pada 476 M banyak orang asing tertarik dengan perdagangan dan perniagaan mengambil tempat tinggal di Konstantinopel dan kota-kota dari Kekaisaran Bizantium. Pedagang dari kota yang sama atau negara yang sama mulai tinggal di kabupaten, menyiapkan masyarakat mandiri, membangun gudang, kantor administrasi dan gereja, namun tetap tunduk pada hukum nasional mereka sendiri. Beberapa penulis menganggap *Prostates dan Proxeni*⁵ Yunani kuno dan *Peregrinus Praetor*⁶ Republik Romawi sebagai pelopor konsul modern tapi lembaga konsuler sebagaimana yang dipahami saat ini mungkin bisa dikatakan berasal dari

⁵ Istilah dalam bahasa Yunani yang berarti pelindung dan konsul

⁶ Istilah dalam bahasa Latin yang memiliki arti Walikota para Tentara Salib Republik Romawi

lembaga-lembaga *consules mercatorum* yang berlaku di kota-kota abad pertengahan Eropa.⁷

Telah disarankan di beberapa kalangan bahwa dengan memperhatikan penyatuan ini hak-hak istimewa dan kekebalan konsuler harus diberikan pada skala yang lebih bebas daripada telah diterima berdasarkan peraturan dan praktek adat dan konvensi. Hak-hak istimewa dan kekebalan agen diplomatik serta pejabat konsuler yang diterima atas dasar keharusan fungsional, dan mereka harus bervariasi sesuai dengan pos petugas yang diperoleh.

Dapat dijelaskan bahwa seperti halnya dengan hubungan diplomatik, pembukaan hubungan konsuler dilakukan atas dasar saling kesepahaman negara-negara yang bersangkutan.⁸ Amerika dan Benghazi sepakat untuk menjalin hubungan konsuler dengan dibukanya perwakilan Amerika di Benghazi. Pihak Benghazi mengharapkan dengan adanya hubungan ini, pihak Amerika dapat melakukan investasi di kawasan Benghazi yang kelak akan memajukan pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut. Sedangkan bagi Amerika, ini merupakan peluang perluasan usaha baik bagi pemerintah maupun bagi warga negaranya. Hubungan konsuler antara Amerika dengan Benghazi juga merupakan misi untuk memperbaiki hubungan Amerika dengan Libya yang lebih kurang 2 (dua) dekade terputus.

Tentang prosedur pengangkatan kepala perwakilan kantor konsuler dan tata cara mengawali pembukaan hubungan konsuler sampai saat ini belum ada pedoman baku, begitu pula mengenai aturan tentang siapa yang berhak mengangkat kepala kantor konsuler baik yang berstatus konsul honorer maupun konsul karier, sehingga sampai saat ini praktik-praktik antara negara satu dengan lainnya belum ada keseragaman (*uniformitas*). Persolan-persoalan yang menyangkut aturan teknis semacam ini banyak ditentukan oleh hukum nasional negara masing-masing, misalnya pengangkatan kepala perwakilan kantor konsuler yang berstatus konsul karier ada yang dilakukan oleh kepala negara ada juga yang hanya dilakukan oleh menteri luar negeri.⁹

Seorang kepala perwakilan konsuler dilengkapi oleh pemerintah negara pengirimnya dengan suatu surat resmi atau surat pengangkatan. Surat resmi itu berisikan nama lengkap, gelar konsuler, dari wilayah konsuler tertentu di mana seorang kepala perwakilan melaksanakan tugas-tugasnya. Surat tersebut dikirim melalui saluran diplomatik ke negara penerima. Bila tidak keberatan negara

⁷ Oppenheim, *International Law, Vol. I, 8th ed.*, p.829, sebagaimana dikutip pada B. Sen, *A Diplomatic Handbook of International Law and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, London, 1979, hlm.201-202

⁸ Pasal 2 ayat (1) Konvensi Wina tentang Hubungan Konsuler 1963

⁹ Widodo, *Hukum Diplomatik dan Konsuler Pada Era Globalisasi*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2005, hlm.194

penerima mengeluarkan sebuah dokumen yang bernama *exequatur*¹⁰ yang berisikan persetujuan pengangkatan kepala perwakilan konsuler tersebut. Dalam prakteknya jarang sekali *exequatur* yang ditolak, walaupun ditolak pemerintah negara penerima tidak harus memberikan penjelasan ataupun alasan kenapa ia ditolak.

Dalam bidang kekonsuleran, bila dipandang perlu, negara pengirim dapat mengangkat konsul kehormatan yang berasal dari warga negara sendiri ataupun dari warga negara setempat. Dalam melaksanakan tugasnya, misalnya, dalam hubungan dagang, konsul kehormatan tidak mendapat upah, melainkan mendapat tanda kehormatan atas jasa-jasanya. Perwakilan konsuler juga dapat mewakili negaranya sambil menunggu dibukanya perwakilan diplomatik. Pejabat konsuler dalam hal-hal khusus dan dengan ijin negara penerima, dapat menjalankan fungsinya di luar daerah konsuleranya.

Seperti yang telah dijelaskan pada sejarah hubungan konsuler sebelumnya, disebutkan bahwa pada zaman dahulu agen konsuler dikirim dan ditempatkan di suatu negara merupakan orang-orang terpilih yang mengurus kepentingan kaum pedagang negara asal. Walaupun merupakan orang ahli dibidang hukum biasa disebut hakim yang bertugas dan memiliki wewenang menyelesaikan permasalahan perdagangan dan perniagaan dengan menggunakan hukum nasional masing-masing negara. Namun pada zaman dahulu tugas seorang konsul hanya berdasarkan kebiasaan ataupun adat istiadat yang dianut oleh negara-negara, dan belum terdapat aturan resmi sebagai dasar hukum pelaksanaan tugas mereka.

Setelah diadakannya Konferensi Diplomatik PBB mengenai hubungan-hubungan konsuler yang diselenggarakan di Wina pada 4 Maret sampai 22 April dan menghasilkan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, yang berisikan ketentuan-ketentuan yang mencakup tugas serta fungsi sebuah perwakilan konsuler, yang kemudian menjadi acuan bagi negara-negara di dunia untuk melaksanakan hubungan konsuler. Secara rinci fungsi perwakilan konsuler disebutkan dalam pasal 5 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, yang secara garis besar perwakilan konsuler memiliki fungsi sebagai berikut :

- a. Melaksanakan usaha peningkatan hubungan dengan negara penerima di bidang perekonomian, perdagangan, perhubungan, dengan tujuan menciptakan tata ekonomi dunia dengan menggalakkan ekspor komoditas non-migas, promosi perdagangan, mengawasi pelayanan, pelaksanaan perjanjian perdagangan dan lain-lain.
- b. Bidang kebudayaan dan ilmu pengetahuan, seperti tukar-menukar pelajar, mahasiswa, dan lain-lain.

¹⁰ *Exequatur* adalah persetujuan yang diberikan oleh negara penerima terhadap seorang calon Konsul dari negara lain untuk menerima pengangkatannya dan mulai menjalankan tugasnya di suatu tempat di negara penerima (Syahmin AK, *Op.Cit*, 186)

- c. Melindungi kepentingan nasional negara dan warga negara yang berada dalam wilayah kerjanya. Seperti menjadi pendamping atau kuasa hukum saat terdapat warga negara yang terlibat kasus pidana.
- d. Melaksanakan pengamatan, penilaian, dan pelaporan.
- e. Melaksanakan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan urusan rumah tangga perwakilan konsuler serta bertindak sebagai notaris dan pencatat sipil guna menyelenggarakan fungsi administrasi lainnya.
- f. Memberikan paspor dan dokumen perjalanan kepada warga pengirim dan visa atau dokumen kepada orang yang ingin mengunjungi negara pengirim.

Fungsi dan ruang lingkup perwakilan konsuler tidak hanya semata-mata ditentukan oleh Konvensi Wina 1963, tetapi juga banyak ditentukan oleh perjanjian bilateral antara negara penerima dengan negara pengirim atau oleh hukum nasional dan instruksi-instruksi konsuler, bahkan fungsi-fungsi konsuler sering berubah-ubah sesuai dengan tempat, kebutuhan dan guliran waktu sehingga ketentuan tentang fungsi konsuler yang terjabar pada Konvensi Wina 1963 Pasal 5 tersebut bukan merupakan ketentuan yang universal dan terlengkap.¹¹

Dalam keadaan normal fungsi petugas konsuler berakhir apabila pensiun, di transfer ke pos lain, dan setelah pemberitahuan oleh negara pengirim kepada negara penerima bahwa fungsi petugas telah berakhir. Fungsi konsul juga dapat berakhir saat penarikan *exequatur* atau pada saat pemberitahuan oleh negara penerima ke negara pengirim bahwa negara penerima menolak untuk menganggap dia sebagai anggota konsulat. Fungsi juga dapat diakhiri oleh cara lainnya, seperti kematian petugas konsuler, penutupan konsulat atau pemutusan hubungan konsuler, kepunahan negara pengirim atau negara penerimaan, penggabungan pos konsuler di kabupaten konsuler lain atau dalam hal perang.¹²

2. Immunity dan Inviolability perwakilan konsuler berdasarkan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler

Sebagaimana yang tercantum dalam Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, dijelaskan bahwa para Konsul dan stafnya merupakan seseorang yang bertugas khusus, yakni mewakili negara atau kepala negaranya untuk menjalin hubungan kerjasama di wilayah negara lain. Maka dari itu, dalam menjalankan tugas khusus tersebut mereka mendapatkan perlakuan khusus, yakni diberikannya hak-hak kekebalan dan keistimewaan atau yang biasa disebut *Inviolability dan Immunity*.

¹¹ M. Tasrief, *Hukum Diplomatik (Teori dan Praktiknya)*, Al-Ikhlas, Surabaya, 1988, hlm.79

¹² Pasal 25 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler.

a. Immunity Perwakilan Konsuler

Immunity dimaksudkan sebagai kekebalan terhadap yurisdiksi pengadilan negara penerima baik dalam bidang hukum pidana, perdata maupun administratif.¹³ *Immunity* perwakilan konsuler mencakup kekebalan terhadap diri pribadi para agen konsuler. Meski demikian para pejabat konsuler tidak selalu kebal dari yurisdiksi peradilan lokal, sipil maupun kriminal. Pejabat konsuler masih bisa ditindak dan dianggap bersalah jika ia melakukan suatu tindak pidana tertentu. Ketentuan dalam Konvensi Wina 1963 menyatakan bahwa ada beberapa situasi dimana seorang pejabat konsuler yang dituduh melakukan tindak pidana, wajib tunduk kepada aparat hukum negara penerima yakni tindakan yang termasuk kategori “*grave crime*” atau “*high crime*”.

Kekebalan dan keistimewaan tersebut tidak hanya di berikan kepada kepala konsul atau para agen konsul, melainkan juga diberikan kepada anggota keluarga mereka yakni anggota keluarga yang tinggal serumah dengan keluarga mereka yang merupakan agen konsuler. Bahkan pembantu rumah tangga yang dibawa dari negara asal dan bekerja melayani keluarga anggota konsuler juga mendapatkan kekebalan dan keistimewaan tersebut. Akan tetapi kekebalan dan keistimewaan yang diberikan tidak secara penuh.

b. Inviolability Perwakilan Konsuler

Inviolability merupakan kekebalan terhadap organ-organ pemerintahan dan atau alat kekuasaan negara penerima, dan kekebalan terhadap segala gangguan yang merugikan serta hak untuk mendapatkan perlindungan dari aparat pemerintah negara penerima.¹⁴ *Inviolability* perwakilan konsuler mencakupi tidak diganggu gugatnya tempat kediaman/kantor perwakilan konsuler, kebebasan berkomunikasi, kediaman pejabat/agen konsuler, kantong konsuler (arsip & dokumen), serta bebas terhadap bea cukai.

Seperti halnya dengan perwakilan diplomatik, kantor-kantor konsuler tidak boleh diganggu gugat dan para petugas negara setempat tidak boleh masuk kecuali dengan izin kepala perwakilan. Kediaman perwakilan konsuler juga tidak dapat diganggu gugat, baik kediaman yang merupakan bangunan yang disewa kepada pemerintah daerah setempat maupun kediaman yang merupakan milik pribadi salah seorang warga atau masyarakat setempat yang disewa dan digunakan sebagai tempat melaksanakan tugas kekonsuleran. Begitu juga dalam hal komunikasi, negara penerima mengizinkan suatu konsulat mempunyai komunikasi yang bebas untuk semua kegiatan resmi. Kendaraan yang digunakan sebagai kendaraan operasional perwakilan konsuler, juga bebas dari segala pemeriksaan dan hukum yang mengatur mengenai ketentuan-ketentuan kendaraan bermotor. Juga diakui secara universal barang-barang yang diimpor oleh

¹³ Syahmin AK, *Hukum Diplomatik: Dalam Kerangka Studi Analisis*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 119

¹⁴ *Ibid*

perwakilan konsuler untuk keperluan resmi bebas dari bea masuk. Alasan pembebasan ini adalah barang-barang kantor tersebut merupakan milik pemerintah negara pengirim dan digunakan untuk keperluan resmi.

Prinsip tidak dapat diganggu gugat tempat konsuler diakui dalam berbagai konvensi konsuler, meskipun beberapa konvensi ini memberikan pengecualian spesifik tertentu untuk aturan diganggu gugat. Misalnya, mereka mengizinkan polisi atau otoritas eksekutif lainnya untuk memasuki tempat konsuler dalam rangka melaksanakan perintah pengadilan dalam kondisi tertentu bahkan tanpa persetujuan dari kepala pos konsuler. Sama halnya, diijinkan masuk dalam kasus kebakaran atau bencana lain atau di mana persetujuan atau di mana kejahatan dilakukan di tempat konsuler. Beberapa konvensi di sisi lain memberikan kekebalan mutlak tempat konsuler dan mengakui tidak ada pengecualian apapun.¹⁵ Secara garis besar pasal 31 Konvensi Wina 1963 menyatakan bahwa gedung-gedung perwakilan, perabot, dan barang-barang lain yang ada di dalamnya termasuk alat-alat transportasi kebal dari pemeriksaan yang terkait dengan tujuan-tujuan pertahanan nasional dan fasilitas umum negara penerima.

Konsekuensi dari inviolabilitas dan kekebalan yang dimiliki oleh perwakilan konsuler tersebut, negara penerima wajib mengambil semua langkah yang dianggap perlu untuk melindungi kantor konsuler dari serangan atau perusakan serta melakukan pencegahan atas setiap gangguan yang dapat mengakibatkan ketidaktentraman kantor konsuler atau atas segala tindakan dari luar gedung yang berakibat pada pelecehan martabat kantor perwakilan konsuler.¹⁶ Jika terjadi sesuatu hal yang dapat mengancam keamanan gedung perwakilan konsuler, negara penerima harus bertindak cepat mengambil semua langkah yang diperlukan demi melindungi gedung perwakilan konsuler tersebut.

Kelalaian dan kegagalan negara penerima dalam memberikan perlindungan terhadap kekebalan diplomatik merupakan suatu bentuk pelanggaran terhadap ketentuan konvensi, oleh karenanya negara penerima wajib bertanggung jawab atas terjadinya hal yang tidak menyenangkan tersebut. Kelalaian dan kegagalan tersebutlah yang akhirnya memunculkan tanggung jawab tersendiri yang dikenal sebagai pertanggungjawaban negara.¹⁷ Inilah yang terjadi akibat dari penyerangan dan penerobosan gedung Konsulat Jenderal Amerika di Benghazi Libya. Pemerintah Libya harus bertanggung jawab secara penuh kepada pihak Amerika, baik tanggungjawab dalam proses penyelidikan dan penyidikan sampai proses peradilan maupun tanggungjawab materil yang harus dibayar akibat kerusakan yang timbul dari peristiwa tersebut.

Namun demikian, perwakilan-perwakilan asing tidak dapat mengharapkan penjagaan polisi secara permanen dari negara penerima selama 24 jam penuh.

¹⁵ B. Sen, *A diplomats handbook of International Law and Practice*, Martinus Njhoff Publishers, London, 1979, Hlm.246

¹⁶ Pasal 59 Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler

¹⁷ Sumaryo Suryokusumo, *Op.cit*, hlm. 71

Dapat dibayangkan berapa jumlah polisi yang diperlukan oleh negara penerima untuk ditempatkan di depan perwakilan-perwakilan asing dengan dua atau tiga kali penukaran setiap hari untuk perwakilan negara. Sebaliknya, apabila sudah dapat diduga adanya gangguan atau unjuk rasa yang bersifat bermusuhan atau jika kepala perwakilan negara asing memberitahukan mengenai akan timbulnya gangguan atau kekacauan lainnya, negara penerima dapat menyediakan petugas keamanan secara proposional dengan mempertimbangkan tingkat gangguan tersebut.

Tidak ada aturan resmi internasional yang mengatur mengenai kapan dimulainya dan berakhirnya *inviolability* terhadap gedung atau kantor perwakilan konsuler tersebut. Kekebalan gedung konsuler seperti yang telah dijelaskan pasal 31 dan 32 Konvensi diatas hanya diberlakukan sepanjang sesuai dengan kesepakatan atau perjanjian tentang lamanya penyewaan gedung sebagai kantor pejabat konsul atau agen konsul antara negara penerima dengan negara pengirim. Apabila kerjasama dibidang konsuler telah berakhir dan tidak ada perpanjangan kontrak antar kedua negara, maka dengan sendirinya kantor konsulat tersebut ditutup dan hal itu berarti berakhir pula kekebalan yang di berikan kepada gedung atau kantor tersebut. Akan tetapi jika yang berakhir hanya masa tugas seorang Konsul atau Konsulat Jenderal dalam artian hanya re-organisasi, dan kedua negara masih sepakat terus menjalin hubungan konsuler maka kekebalan tersebut tetap diberlakukan.

3. Penyelesaian sengketa terhadap kasus penyerangan gedung Konsulat Jenderal Amerika Serikat di Benghazi Libya tahun 2012 berdasarkan Hukum Internasional

a. Penyelesaian Sengketa berdasarkan Hukum Internasional

Sengketa internasional (*Internasional Dispute*) adalah perselisihan yang terjadi antar negara dengan negara, negara dengan individu-individu, atau negara dengan badan-badan/lembaga yang menjadi subjek hukum internasional. Dalam hal terjadinya sengketa, hukum internasional memainkan peran penting dengan memberikan pedoman, aturan dan cara bagaimana suatu sengketa dapat diselesaikan oleh para pihak secara damai.¹⁸ Penyelesaian sengketa internasional dapat ditempuh dengan beberapa cara yaitu dengan cara damai atau penyelesaian dengan cara kekerasan. Penyelesaian secara damai juga terdiri dari penyelesaian secara litigasi dan non-litigasi.

Penyelesaian sengketa secara litigasi juga biasa disebut penyelesaian sengketa berdasarkan hukum. Dalam bidang hukum diplomatik dan hukum konsuler, terdapat dua cara penyelesaian sengketa secara hukum, yakni melalui Mahkamah Internasional dan Arbitrase Internasional. Putusan Mahkamah

¹⁸ Beor Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, PT. Alumni, Bandung, 2005, hlm. 193

Internasional adalah putusan yang berdasarkan sumber hukum internasional sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional dan Putusan berdasarkan prinsip *Ex aequo et Bono*.

Penyelesaian melalui arbitrase dapat ditempuh melalui beberapa cara, yaitu penyelesaian oleh badan arbitrase terlembaga dan badan arbitrase *ad hoc*. Putusan arbitrase umumnya mengikat para pihak. Penataan terhadapnya dipandang tinggi. Biasanya putusannya bersifat final dan mengikat, namun dalam hal-hal khusus, upaya banding terhadap putusan arbitrase kepada Mahkamah Internasional masih dimungkinkan.

Penyelesaian sengketa secara non-litigasi dapat juga disebut dengan penyelesaian sengketa secara diplomatik. Penyelesaian melalui jalur diplomatik ini meliputi Negosiasi, Mediasi, Jasa-jasa Baik (*Good Offices*), Pencarian Fakta (*Inquiry*) serta Konsultasi. . Negosiasi adalah perundingan yang diadakan secara langsung antara para pihak dengan tujuan untuk mencari penyelesaian melalui dialog tanpa melibatkan pihak ketiga. Mediasi merupakan penyelesaian sengketa yang mengikutsertakan pihak ketiga yang disebut mediator, dan bersifat netral serta independen dalam suatu sengketa. *Good offices* juga penyelesaian dengan perantara pihak ketiga, namun lebih pasif dibandingkan mediasi. Pihak ketiga hanya memberikan saran-saran secara garis besar bagaimana sengketa itu akan diselesaikan oleh kedua belah pihak, tanpa ikut langsung dalam perundingan. Konsultasi adalah cara penyelesaian sengketa dimana para pihak setuju untuk menyerahkan penyelesaian sengketa pada komisi baik permanen ataupun *Ad hoc*, di mana tugas konsultasi adalah mempelajari sebab-sebab timbulnya sengketa dan mencoba untuk merumuskan penyelesaian secara tidak memihak sebagaimana yang diminta oleh para pihak.¹⁹ Hasil konsultasi juga tidak bersifat mengikat para pihak.

Penyelesaian secara kekerasan terdiri dari retorsi, reprisal, blockade secara damai dan perang. Contoh tindakan retorsi yakni pemutusan hubungan diplomatik dan penarikan kembali *exequatur* bagi konsul negara pengirim. Tindakan pembalasan adalah suatu cara yang dipergunakan oleh suatu negara untuk membela hak dan kepentingannya, dengan mendapatkan ganti rugi atau pemulihan hak secara langsung ataupun tidak langsung bagi kerugian yang dideritanya karena tindakan pihak lawan, dan pihak lawan tidak bersedia untuk menyelesaikannya/memperbaiki kesalahannya secara damai.²⁰ Blokade secara damai disebutkan dalam pasal 42 piagam PBB yaitu sebagai salah tindakan yang dapat diambil oleh Dewan Keamanan dalam menjalankan tugasnya untuk memulihkan dan mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional.²¹ Perang adalah cara terakhir yang ditempuh pihak yang bersengketa di mana salah

¹⁹ Sri Setianingsih Suwardi, *Penyelesaian Sengketa Internasional*, Jakarta, UI Press, 2006, hlm.34.

²⁰ *Ibid*, hlm.198

²¹ *Ibid*, hlm.200

satu pihak memaksakan pihak lain untuk menerima penyelesaian sengketa yang dikehendakinya.

Dalam Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler terdapat Protokol pilihan tentang keharusan atau kewajiban penyelesaian sengketa yang berisi tentang tata cara penyelesaian sengketa antara dua negara atau lebih yang telah meratifikasi protokol pilihan ini. Perselisihan tersebut disebabkan oleh perbedaan penafsiran atau penerapan ketentuan Konvensi Wina 1963 melalui yurisdiksi yang memaksa dari Mahkamah Internasional berdasarkan permohonan yang dibuat oleh pihak yang terlibat dalam persengketaan atau perselisihan.²²

Mahkamah Internasional sebagai lembaga resmi yang berwenang menyelesaikan sengketa kediplomatikan atau kekonsuleran. Hal ini sesuai dengan isi pasal 1 protokol tersebut. Akan tetapi layaknya sengketa pada umumnya, Mahkamah Internasional bukan satu-satunya cara yang harus di tempuh dalam penyelesaian sengketa. Para pihak yang bersengketa diperkenankan menempuh jalan lain seperti mengajukan sengketa yang ada ke pengadilan arbitrase atau para pihak juga dapat memilih penyelesaian melalui jalan konsiliasi dengan syarat pengajuan harus dilakukan dalam kurun waktu dua bulan setelah para pihak mengetahui adanya sengketa. Komisi konsiliasi harus membuat saran dalam waktu lima bulan setelah penunjukannya. jika sarannya tidak diterima oleh para pihak yang bersengketa dalam waktu dua bulan setelah mereka telah menyampaikan, salah satu pihak dapat membawa sengketa ke hadapan mahkamah oleh pemohon.²³

b. Upaya Penyelesaian Sengketa Terhadap Kasus

Dugaan awal, kasus tersebut terjadi karena film "*Innocence of Muslims*" yang menghina umat muslim di seluruh dunia. Duta besar tersebut tidak memiliki kaitan langsung dengan pembuatan dan penyebaran film "*Innocence of Muslims*" yang memancing kemarahan di Libya. Akan tetapi karena duta besar tersebut merupakan perwakilan Amerika Serikat (selanjutnya disingkat AS), sehingga masyarakat Libya yang diliputi kemarahan menyerangnya. Departemen luar negeri AS mengisahkan bahwa Stevens tiba di Benghazi sehari sebelum serangan terjadi. Selama sehari penuh, dia menghadiri sejumlah pertemuan terkait peringatan tragedi 11 September 2001 di Konsulat. Esok harinya, bertepatan dengan peringatan 11 September diplomat 52 tahun itu sibuk menemui para tamu dari negara-negara sahabat. Saat itu, kompleks konjen dan sekitarnya dalam kondisi sangat aman. Lima agen AS dan empat milisi Libya mengawal ketat Stevens. Namun, sekitar satu jam kemudian, kekacauan mendadak terjadi di gedung perwakilan AS yang semula tenang itu. Sebuah ledakan cukup keras terdengar sekitar pukul 21.40 waktu setempat dari arah pintu gerbang. Bersamaan dengan itu, sekelompok militan bersenjata menerobos pagar yang berlapis di

²² Widodo, *Op.Cit*, hlm.310

²³ Pasal 2 dan Pasal 3 Protokol Pilihan Konvensi Wina 1963 tentang kewajiban penyelesaian sengketa

komplek itu sambil melepaskan tembakan. Mereka juga membakar barak milisi lokal di bagian depan konsulat.²⁴

Dalam kasus ini kedua negara yakni Amerika Serikat dan Libya mutlak harus bertanggung jawab kepada para korban, walaupun kenyataannya pihak Amerika juga selaku korban atas kasus serangan tersebut. Berdasarkan hukum internasional, apabila terjadi perselisihan maka jalan penyelesaian pertama adalah menggunakan negosiasi, hal itulah yang dilakukan oleh kedua negara tersebut dan hal ini telah sesuai dengan kebiasaan internasional. Pemerintah Libya secara langsung mengadakan perundingan untuk bernegosiasi mencari jalan guna menyelesaikan masalah ini. Dalam perundingan perundingan disepakati bahwa pemerintah Libya berjanji akan mencari para tersangka penyerangan dan membawa mereka ke pengadilan. Dalam perundingan juga disepakati hukum yang berlaku adalah hukum negara Libya. Meskipun yang menjadi *locus delicti* adalah gedung Konjen AS dan yang berlaku teori ekstraterritorialitas, yang menjadi pertimbangan dalam memilih hukum yang berlaku adalah sebagian besar tersangka pelaku penyerangan adalah warga negara Libya.

Dilain pihak, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat yang pada saat itu dipimpin oleh, Hillary Clinton membentuk sebuah badan penyelidikan yang secara khusus menyelidiki kasus Benghazi yang dikenal dengan sebutan *Accountability Review Board (ARB) for Benghazi* atau Dewan Kajian Pertanggungjawaban untuk Benghazi. Selain itu, pihak pemerintah AS juga mengadakan sidang atau kongres Komite Hubungan Luar Negeri. Kongres dimulai dengan mendengarkan kesaksian dari pejabat intilijen AS, termasuk diantaranya kesaksian dari menteri luar negeri AS saat itu, yakni Hillary Clinton.

Beberapa sumber mengatakan, pemerintah AS bukannya gencar mencari pelaku penyerangan melainkan saling melempar tuduhan antara dua kubu partai besar AS, partai Republik dan Demokrat. Mengingat saat itu, di AS akan melaksanakan pemilu pemerintahan. Hal inilah yang membuat semakin rumitnya penyelesaian kasus. Walaupun pemerintah AS telah memberikan kompensasi sebagai ganti rugi kepada keluarga korban tragedi penyerangan Konjen AS di Benghazi tersebut sebagai bentuk pertanggungjawaban dan hal ini juga sesuai dengan kebiasaan yang selama ini telah dilakukan secara berulang-ulang oleh negara lainnya.

Setelah mengetahui adanya penyerangan ke gedung Konsulat Jederal AS tersebut, pihak berwenang Benghazi segera mengirimkan pasukan keamanan untuk menghentikan tindakan sekelompok massa tersebut. Tindakan pengiriman pasukan keamanan tersebut telah sesuai dengan aturan atau sesuai dengan ketentuan khususnya dalam Pasal 31 ayat (2) Konvensi Wina 1963.

²⁴ <http://padangekspres.co.id/?news=berita&id=35746> diakses tanggal 04 Desember 2012

Pemerintah Libya secara langsung menyampaikan permintaan maaf kepada pihak AS. Pihak pemerintah AS berjanji bahwa apapun yang terjadi mereka akan menyelesaikan masalah ini dan membawa para pelaku penyerangan ke hadapan pengadilan. Berdasarkan perkembangan penyelidikan kasus, ternyata didapatkan bahwa tersangka pelaku penyerangan dan pengeboman Konjen Amerika Serikat tersebut tidak hanya melibatkan warga negara Libya saja. Tetapi juga melibatkan beberapa orang berkewarganegaraan Tunisia, selain itu beberapa orang pelaku yang berkewarganegaraan Libya melarikan diri ke negara Mesir. Hal ini menambah semakin rumitnya penyelesaian kasus tersebut.

Sementara itu, penyelidikan terhadap tersangka lainnya tidak kunjung mendapati titik terang. Meski telah diidentifikasi adanya beberapa tersangka, penyelidikan bahkan hingga persidangan tidak kunjung selesai. Beberapa orang yang menjadi tersangka telah menjalani persidangan dengan menggunakan hukum nasional negara Libya, akan tetapi para tersangka tersebut divonis bebas karena tidak cukupnya bukti. Terkait hal ini, tentu saja dipandang tidak wajar, namun tindakan memvonis bebas para tersangka tidak melanggar hukum dan itu telah dikaukan sesuai dengan hukum dan aturan-aturan yang berlaku di negara Libya.

D. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Sejarah membuktikan bahwa keberadaan perwakilan konsuler telah lama ada yakni sejaak zaman Romawi dan Yunani, hanya saja belum memiliki aturan pelaksana secara tertulis. Dahulu para agen-agen konsuler hanya menjalankan tugasnya berdasarkan kebiasaan yang dianut oleh masyarakat atau hukum kebiasaan negara asal. Pada akhirnya tanggal 24 April 1963 ditandatangani sebuah konvensi yang khusus mengatur mengenai pelaksanaan hubungan konsuler antar negara yang dikenal dengan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler beserta protokol pilihannya. Berdasarkan isi konvensi, tugas dan fungsi perwakilan konsuler diatur dalam pasal 5.
- b. Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler telah mengatur mengenai kekebalan gedung perwakilan konsuler yakni tepatnya pada Bab II tentang kekebalan dan keistimewaan perwakilan konsuler Pasal 31 yang secara khusus mengatur mengenai kekebalan gedung perwakilan. *Immunity* yakni kekebalan terhadap yurisdiksi negara penerima diberikan kepada diri pribadi agen konsuler. Meskipun begitu tidak selamanya kekebalan tersebut berlaku, seorang pejabat konsuler juga dapat di jatuhi hukuman apabila ia melakukan tindak kejahatan "*high crimes*". Sedangkan *Inviolability* merupakan tidak digangguatnya perwakilan konsuler, meliputi gedung, kediaman, arsip serta komunikasi dan juga pembebasan terhadap pajak. Konvensi

Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler telah mengatur mengenai kekebalan gedung perwakilan konsuler yakni tepatnya pada Bab II tentang kekebalan dan keistimewaan perwakilan konsuler Pasal 31 yang secara khusus mengatur mengenai kekebalan gedung perwakilan, serta aturan pendukung lainnya yang berhubungan dengan gedung perwakilan konsuler seperti Pasal 30 (akomodasi), pasal 32 (pajak) dan pasal 59 (perlindungan).

- c. Penyelesaian sengketa berdasarkan hukum internasional terdiri dari penyelesaian secara damai dan kekerasan. Mengenai tata cara penyelesaian sengketa berdasarkan konvensi secara tegas diatur dalam Protokol Pilihan Konvensi Wina 1963 tentang kewajiban penyelesaian sengketa, yang menyebutkan bahwa kewenangan Mahkamah Internasional dalam penyelesaiannya. Cara yang pertama ditempuh oleh Amerika dan Libya yakni negosiasi dan dilanjutkan dengan penyelesaian secara hukum. Amerika memberikan kompensasi kepada keluarga korban sebagai bentuk pertanggungjawaban, sedangkan Libya mengadili para tersangka meskipun pada akhirnya mereka divonis bebas karena menurut hukum nasional Libya tidak adanya bukti yang kuat yang menunjukkan mereka bersalah.

2. Saran

- a. Para agen konsuler harus melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang tertera di dalam isi konvensi wina 1963 ataupun sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam perjanjian bilateral antara negara pengirim dan negara penerima terkait pelaksanaan hubungan konsuler.
- b. Terkait kekebalan dan keistimewaan yang diberikan kepada perwakilan konsuler haruslah dihormati dan kepada agen-agen konsuler diharapkan hendaknya tetap mengikuti peraturan-peraturan yang berlaku di negara penerima walaupun aturan ikut tidak mengikat mereka. Negara penerima harus dengan segera mengirimkan petugas pengamanan ke gedung perwakilan negara asing yang berada diwilayahnya sebagai tindakan perlindungan dan juga agar kedaulatan negara pengirim tidak dapat dilanggar dengan mudahnya.
- c. Jika terjadi sengketa, konflik atau perselisihan terhadap Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler, ada baiknya cara penyelesaian yang pertama dipilih yakni dengan cara damai seperti yang di sarankan dalam pasal 33 Piagam PBB. Hal ini dilakukan sebagai pertimbangan hubungan baik antar negara yang berselisih agar tidak menjadi semakin buruk.

E. Daftar Pustaka

a. Buku

- AK, Syahmin, 2008, *Hukum Diplomatik: Dalam Kerangka Studi Analisis*, Rajawali Pers, Jakarta.
- B. Sen, 1979, *A diplomats Handbook of International Law and Practice*, Martinus Njhoff Publishers, London
- Mauna, Boer, 2005, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, PT Alumni, Bandung.
- Suryo, Edy dan Moenir Arisoendha, 1991, *Hukum Diplomatik: Kekebalan dan Keistimewaannya*, Angkasa, Bandung.
- Suryokusumo, Sumaryo, 2005, *Hukum Diplomatik Teori dan Kasus*, PT. Alumni, Bandung.
- Tasrief, M, 1988, *Hukum Diplomatik (Teori dan Praktiknya)*, Al-Ikhlash, Surabaya.
- Widagdo, Setyo dan Hanif Nur Widhiyanti, 2008, *Hukum Diplomatik dan Konsuler: Buku Ajar Untuk Mahasiswa*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Widodo, 2009, *Hukum Diplomatik dan Konsuler Pada Era Globalisasi*, LaksBang Justitia, Surabaya.
- Suwardi, Sri Setianingsih, 2006, *Penyelesaian Sengketa Internasional*, UI Press, Jakarta.

b. Konvensi Internasional

- Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler beserta Protokol Pilihan tentang kewajiban penyelesaian sengketa (*Vienna Convention on Consular Relations and optional protocol concerning the compulsory settlement of disputes*).
- Piagam Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB) (*Charter of United Nations*)

c. Website

<http://padangekspres.co.id/?news=berita&id=35746>