



ANALISIS PEMBERIAN SUAKA TERHADAP AHMED CHATAEV OLEH AUSTRIA DITINJAU DARI SUDUT PANDANG HUKUM PENGUNGSI INTERNASIONAL

Fauzie Nur Ramadhan ¹

¹Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret

Corresponding author's email: fauzienurr@gmail.com

Article Information

Keywords:

Pemberian Suaka, Ahmed Chataev, Pengungsi, Ekstradisi.

DoI:10.20961/belli.v7i2.

Abstract

This research paper analyses Austria's granting of asylum to Ahmed Chataev under the perspective of international refugee law. This research constitutes a normative legal study of a prescriptive nature employing multiple methodologies, specifically the statutory approach, the conceptual approach, and the case approach. The data types employed include primary legal materials and secondary legal materials. The method employed to acquire the data was library research. The employed legal analysis technique is deductive, utilising the syllogism method. This study's findings reveal that Ahmed Chataev was awarded asylum by Austria, and his refugee status is legitimate according to Article 1(A)(2) of the 1951 Geneva Convention. Ukraine and Bulgaria denied Russia's extradition request for Ahmed Chataev, citing his refugee status and safety concerns. The extradition request from Russia was rejected by Ukraine and Bulgaria due to Ahmed Chataev's status as a refugee and concerns for his safety.

I. Pendahuluan

Kondisi suatu negara tidak dapat dipastikan selalu aman, dapat dimungkinkan terjadi konflik internal atau konflik eksternal yang bisa merugikan pihak tertentu, baik itu merugikan negara tersebut secara ekonomi dan politik, maupun membawa dampak kerugian yang lebih besar terhadap dunia internasional, seperti adanya intervensi dari suatu negara terhadap suatu negara yang dapat berdampak membahayakan keselamatan warga negara. Ketika ada situasi di mana tidak dimungkinkan untuk tetap berada di dalam wilayah negara yang berkonflik, melakukan perjalanan ke negara lain untuk mencari suaka dan menjadi pengungsi menjadi pilihan yang dapat dilakukan dalam mencari perlindungan.

Terdapat banyak kasus mengenai suaka dan pengungsi, salah satunya adalah kasus pemberian suaka terhadap Ahmed Chataev yang diberikan oleh Austria pada tahun 2003. Ahmed Chataev kehilangan lengannya pada saat berpartisipasi dalam perang dengan Rusia di perang Chechnya yang kedua pada rentang tahun 1999 sampai tahun 2000. Tahun 2003 media di Rusia

melaporkan bahwa Ahmed Chataev telah masuk ke dalam daftar pencarian orang karena mendanai tindak terorisme, melakukan perekrutan ekstrimis dan juga menjadi anggota dari kelompok teroris (<https://www.express.co.uk/news/world/685274/Euro-court-blocked-extradition-Istanbul-airport-massacre-mastermind-human-rights>, diakses pada tanggal 16 September 2017). Ahmed Chataev kabur dari Rusia pada tahun 2003 dan mendapatkan suaka politik di Austria.

Beberapa kali Ahmed Chataev hendak ditangkap atas surat perintah dari kepolisian Rusia, namun karena status Ahmed Chataev sebagai pengungsi yang diperoleh dari Austria, Ahmed Chataev tidak dapat diekstradisi. Salah satu organisasi HAM internasional, Amnesty International memberikan dukungan dengan maksud mencegah Ahmed Chataev diekstradisi karena dikhawatirkan akan mendapat perlakuan yang dapat membahayakan keselamatannya (*The State Of The World's Human Right, Amnesty International Report, 2012: 91*).

Kasus pencarian suaka dan pengungsi seperti kasus Ahmed Chataev menimbulkan berbagai tanggapan dunia internasional karena dunia internasional secara tegas mengatur tentang perlindungan orang yang telah menjadi pengungsi dan tidak akan membiarkan pengungsi tersebut dikembalikan ke negara yang bisa membahayakan keselamatannya, hal ini disebut prinsip *Non-Refoulement*. Prinsip *Non-Refoulement* adalah prinsip

larangan pengusiran atau pengembalian yang tertuang pada Pasal 33 Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi. Namun, prinsip ini tidak berlaku apabila terdapat alasan yang dianggap membahayakan keamanan. Situasi di mana seseorang harus dikembalikan ke negara asal disebut sebagai upaya ekstradisi. Pengaturan mengenai ekstradisi terdapat pada perjanjian-perjanjian ekstradisi yang juga mengatur secara khusus mengatur tentang kejahatan transnasional.

Majelis Umum PBB juga telah memperkenalkan *Model Treaty on Extradition* sebagai upaya kodifikasi dan pengembangan progresif pranata hukum ekstradisi yang dijadikan suatu model dalam pembuatan perjanjian-perjanjian ekstradisi (I Wayan Parthiana, 2009: 5). Instrumen hukum utama bagi perlindungan seseorang yang ingin mencari suaka dan status pengungsi ke negara lain telah diatur dalam Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi, Protokol Tambahan tahun 1967, dan di dalam instrumen HAM internasional. Terkait lembaga yang mengurus pihak-pihak yang ingin mengungsi atau mencari suaka diurus oleh salah satu badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (selanjutnya disebut PBB), yaitu *United Nation High Commission of Refugees* (selanjutnya disebut UNHCR) dan *International Organization for Migration* (selanjutnya disebut IOM).

Berdasarkan pemaparan di atas, penelitian ini membahas terkait pemberian suaka Ahmed Chataev oleh Austria menurut Hukum Pengungsi Internasional dan dampak pemberian suaka tersebut terhadap ekstradisi Ahmed Chataev ke Rusia.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif atau dikenal dengan penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif adalah penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum (*library based*) yang fokusnya membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder, sehingga penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, dan konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2014: 55-56).

Sifat penelitian yang digunakan adalah preskriptif yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai, keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Pendekatan hukum yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum primer dan sekunder dengan menggunakan teknik analisis bahan hukum yang bersifat deduktif

dengan metode silogisme berpangkal dari premis mayor ke premis minor, kemudian ditarik suatu kesimpulan (Peter Mahmud Marzuki, 2014: 89).

III. Hasil dan Pembahasan

1. Status Pengungsi Ahmed Chataev

a. Kronologi

Ahmed Chataev kabur dari Rusia pada tahun 2003 dan mendapatkan suaka politik di Austria. Suaka tersebut didapatkan karena Chataev mengaku kehilangan tangannya setelah menderita akibat penyiksaan di penjara Rusia dan juga karena dianiaya oleh pihak berwenang Rusia (<https://www.rt.com/news/349063-istanbul-attack-mastermind-asylum/>, diakses pada 16 September 2017).

Pengadilan di Rusia pada tahun 2008 memvonis Ahmed Chataev untuk dipenjara secara *in absentia* karena keanggotaannya dalam kelompok bersenjata ilegal (<https://www.dw.com/en/chatayev-the-man-suspected-of-the-attack-in-istanbul/a-19373830>, diakses pada 16 September 2017). Ahmed Chataev ditahan di Swedia pada tahun 2008 karena kepemilikan senjata ilegal dan dipenjara selama satu tahun setelah pistol beserta peluru tipe Kalashnikov dan bahan peledak ditemukan di dalam mobilnya. Setelah Ahmed Chataev menjalani hukumannya, dia pindah ke Ukraina, yang mana di sana dia ditangkap atas surat perintah dari kepolisian Rusia, namun dikarenakan status pengungsi yang diberikan oleh Austria, hal tersebut menghindarkan Chataev untuk dideportasi. Dua belas bulan kemudian, Ahmed Chataev ditemukan di lembah pegunungan Lopota, Georgia, terkait pertikaian antara polisi dan pemberontak yang mengakibatkan tewasnya tiga orang polisi dan sebelas orang pemberontak (<https://www.dailymail.co.uk/news/article-3667783/Was-one-armed-Chechen-warlord-Istanbul-airport-attack-Bearded-terror-mastermind-fled-Russia-12-years-ago-settling-Turkey-ISIS-recruiter-security-services-say.html>, diakses pada 16 September 2017).

Setelah penangkapan di Ukraina pada tahun 2010, Ahmed Chataev kembali ditangkap pada tahun 2011 di perbatasan antara Bulgaria dan Turki. Terkait dengan penangkapan di Ukraina tersebut, Ahmed Chataev tidak diekstradisi karena status pengungsinya dan juga dukungan dari Amnesty International, pada 1 Juli tahun 2016 *Amnesty International* mengeluarkan

press release berjudul “*Amnesty International’s Call On The Extradition Of Ahmed Chataev*” yang berisi pernyataan John Dalhuisen selaku Direktur Amnesty International untuk bagian Eropa dan Asia Tengah, yaitu: (<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/07/amnesty-internationals-call-on-the-extradition-of-ahmed-chataev/>, diakses pada 15 Maret 2018)

- 1) Pada tahun 2010 *Amnesty International* meminta Ukraina untuk tidak mengekstradisi Ahmed Chataev ke Rusia karena dia dapat menghadapi risiko penyiksaan yang signifikan, serta persidangan yang tidak adil, jika dia dikembalikan.
- 2) Kembalinya suatu individu ke negara-negara di mana mereka menghadapi risiko semacam itu sangat dilarang di bawah hukum hak asasi manusia internasional. Pengadilan HAM Eropa memutuskan menentang ekstradisinya ke Rusia karena alasan ini pada tahun 2010.
- 3) *Amnesty International* tidak memandagadanya kepastian mengenai tuduhan yang diajukan terhadap Ahmed Chataev oleh Rusia atau kemungkinan kesalahannya; karena ini tidak relevan dengan risiko penyiksaan yang dia hadapi saat kembali ke Rusia.
- 4) Ekstradisi Ahmed Chataev ke Rusia akan dimungkinkan jika negara itu tidak secara rutin menyiksa anggota kelompok bersenjata yang diduga berada di Kaukasus Utara.
- 5) *Amnesty International* akan melanjutkan pekerjaannya untuk berkampanye melawan penggunaan penyiksaan dalam semua keadaan; terlepas dari apapun dugaan kejahatannya.

Dikarenakan status pengungsi yang dimilikinya, hal tersebut mencegah dia untuk diekstradisi kembali ke Rusia ketika ditangkap di perbatasan antara Bulgaria dan Turki. Amnesty International memberikan dukungan dengan maksud mencegah Ahmed Chataev diekstradisi karena dikhawatirkan akan mendapat perlakuan yang dapat membahayakan keselamatannya (*The State Of The World’s Human Right, Amnesty International Report*, 2012: 91). Menurut pasukan keamanan Rusia, Ahmed Chataev bergabung dengan *Islamic State in Iraq and Syria* (selanjutnya disebut ISIS) di Turki pada tahun 2015. Pada bulan Oktober, Dewan Keamanan Persatuan Bangsa-Bangsa (selanjutnya disebut DK-PBB) menempatkan Ahmed Chataev ke dalam daftar sanksi setelah jelas

bahwa dia telah melatih pejuang ISIS yang berbahasa Rusia. DK-PBB merekomendasikan supaya keuangan milik Ahmed Chataev dibekukan dan diberlakukan larangan bepergian (<https://www.dw.com/en/chatayev-the-man-suspected-of-the-attack-in-istanbul/a-19373830>, diakses pada tanggal 16 September 2017).

b. Status Chataev dalam mendapatkan suaka

Konvensi 1951 dan Protokol 1967 pada prinsipnya hampir sama. Ada tiga hal pokok yang merupakan isi konvensi tersebut, yaitu :

- 1) Pengertian dasar pengungsi. Pengertian dasar Pengungsi diartikan dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967 penting diketahui sebab diperlukan untuk menetapkan status pengungsi seseorang (termasuk pengungsi atau bukan). Penetapan ini ditetapkan oleh negara tempat orang itu berada dan bekerja sama dengan UNHCR yang menangani masalah pengungsi dari PBB.
- 2) Status hukum Pengungsi, hak dan kewajiban pengungsi di negara tempat pengungsian (hak dan kewajiban berlaku di tempat pengungsian itu berada).
- 3) Implementasi (pelaksanaan) perjanjian, terutama menyangkut administrasi dan hubungan diplomatik. Di sini titik beratnya administrasi dan hubungan diplomatik. Di sini titik beratnya ialah pada hal-hal yang menyangkut kerja sama dengan UNHCR.

Dengan demikian, UNHCR dapat melakukan tugasnya sendiri dan melakukan tugas pengawasan, terutama terhadap negara-negara tempat pengungsi itu berada. UNHCR sebenarnya didirikan oleh Majelis Umum PBB (MU PBB) tahun 1951, sedang Anggaran Dasar (Statutanya) disetujui MU PBB Desember 1950. Tugas UNHCR pada prinsipnya memberikan perlindungan Internasional terhadap pengungsi yang termasuk wewenang UNHCR. Jadi, pengungsi-pengungsi yang dilindungi adalah pengungsi-pengungsi yang tidak dibatasi dateline tertentu seperti konvensi 1951, juga tidak dibatasi batas geografis tertentu. Ini disebut dalam Statuta UNHCR. Pengungsi dalam lingkungan UNHCR sering juga disebut *MANDATE REFUGEE*, maksudnya adalah pengungsi yang termasuk dalam wewenang UNHCR berdasar mandat dari UNHCR itu (Elsam, 2014: 4).

Konvensi PBB 1951 tentang pengungsi dinyatakan bahwa pengungsi adalah:

“any person who owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable, or owing to such fear, is unwilling to return to it.”

Pengertian ini berlaku bagi mereka yang menjadi pengungsi akibat peristiwa sebelum tanggal 1 Januari 1951, dan pengakuan terhadap status pengungsi mereka diberikan berdasarkan instrument internasional lainnya. Dalam hal ini kemudian MU PBB mengeluarkan resolusi 2198 (XXI) 1966 yang mulai berlaku 4 oktober 1967 tentang status pengungsi yang dikenal dengan Protokol tentang Statuta Pengungsi 1967. Dalam protokol ini dinyatakan bahwa pengertian pengungsi tidak lagi dibatasi kepada peristiwa sebelum 1951, hal ini terlihat dalam pasal 1 ayat 2 protokol tersebut yang menghapuskan kata-kata *“As a result of events occurring before 1 Januari 1951”* dan kata-kata *“.... As a result of such events”*. Protokol juga menghilangkan batas geografis berlakunya konvensi 1951.

Dari pengertian tersebut kita dapat melihat beberapa elemen yang terkandung di dalamnya, yaitu (Husni Syam, 2012: 3):

- 1) *Well-founded fear*, rasa takut ini harus mempunyai landasan yang objektif dan benar-benar berdasarkan fakta yang realistis, bahwa kalau dia kembali maka dia akan diadili.
- 2) *Persecution* atau persekusi dalam hal ini bukan berarti penuntutan yang dilakukan oleh suatu negara berdasarkan yurisdiksinya, tapi dalam proses itu terkandung adanya ancaman terhadap nyawa dan terhadap kemerdekaan pribadinya. Jadi ini sangat berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia.
- 3) *Convention grounds*, dalam hal ini adalah alasan-alasan yang membuat dia takut dituntut tersebut, seperti alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan disuatu kelompok masyarakat atau karena perbedaan paham politik.

Alasan-alasan ini pada umumnya terdapat dalam beberapa konvensi internasional.

- 4) *Outside the country of nationality or habitual residence*, dalam hal ini dia tidak berada dalam wilayah negaranya, tapi pergi melintasi batas negaranya kepada negara terdekat, atau bahkan lebih jauh lagi seperti yang dilakukan oleh pengungsi Vietnam (*boat people*).
- 5) *Unable or unwilling to avail himself of state protection*, ini berarti bahwa dia tidak mau minta perlindungan kepada negaranya sendiri dengan alasan-alasan seperti yang terdapat dalam elemen sebelumnya. Dalam hal ini terlihat juga bahwa negaranya tidak akan memberikan perlindungan terhadap mereka.

Pasal 13 ayat (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut DUHAM) 1948 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk meninggalkan negara, termasuk negaranya sendiri, ataupun untuk kembali ke negaranya. Hak kebebasan mencari suaka tersebut diakomodir pula dalam oleh Deklarasi tahun 1967 tentang Suaka Teritorial yang menyebutkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mencari dan menikmati suaka di negara lain karena kekhawatiran mengalami penyiksaan. Namun pada ayat selanjutnya ditegaskan bahwa hak tersebut tidak dapat dimohonkan dalam kasus-kasus yang sifatnya non politis atau karena tindakan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam Piagam PBB. Permohonan suaka dibatasi hanya untuk ketakutan yang timbul dari suatu kejahatan politik atau yang bernuansa suku, agama, ras dan antar golongan (Wagiman, 2012: 115).

Suaka adalah lembaga yang sama tuanya dengan peradaban manusia. Bermula pada tradisi masyarakat sederhana, suaka kemudian dikenal dalam perkembangan agama-agama besar di dunia. Selanjutnya, lembaga suaka hidup dalam praktek hubungan antar bangsa dan, akhirnya, sekarang ini, menjadi lembaga yang diakui dan dihormati sebagai lembaga hukum kebiasaan internasional (Lucy, 2010: 3). Seorang pencari suaka akan dievaluasi melalui prosedur penentuan status pengungsi, yang dimulai sejak tahap pendaftaran pencari suaka. Setelah registrasi, UNHCR dibantu dengan penerjemah yang kompeten melakukan interview terhadap pencari suaka tersebut. Proses interview tersebut akan melahirkan alasan-alasan yang melatarbelakangi

keputusan apakah status pengungsi dapat diberikan atau ditolak. Pencari suaka selanjutnya diberikan satu buah kesempatan untuk meminta banding atas permintaannya akan perlindungan internasional yang sebelumnya ditolak (<https://www.unhcr.org/id/pencari-suaka>, diakses pada tanggal 15 September 2017).

Keputusan Austria dalam memberikan suaka terhadap Ahmed Chataev terdapat kekeliruan yang tidak sesuai dalam beberapa aturan Hukum Pengungsi Internasional. Pasal 1 huruf F Konvensi Jenewa 1951 menjelaskan ketentuan-ketentuan Konvensi ini tidak akan berlaku bagi seseorang yang mengenai dirinya terdapat alasan-alasan serius untuk menganggap bahwa: (a) ia telah melakukan tindak pidana terhadap perdamaian, tindak pidana perang, atau tindak pidana terhadap kemanusiaan, sebagaimana didefinisikan dalam instrumen-instrumen internasional yang dibuat untuk menetapkan ketentuan mengenai tindak-tindak pidana termaksud; (b) ia telah melakukan tindak pidana nonpolitik yang serius di luar negara pengungsian sebelum ia diterima masuk ke negara itu sebagai pengungsi; (c) ia telah dinyatakan bersalah atas perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip PBB.

Merujuk pada penjabaran isi Pasal 1 huruf F Konvensi Jenewa 1951 di atas, melihat riwayat bahwa Ahmad Chataev didakwa Pengadilan Rusia karena terbukti memiliki kepemilikan senjata ilegal dalam keanggotaannya dan pengadilan Rusia mendakwa Ahmed Chataev sebagai teroris karena bergabung dengan militan yang berperang melawan Rusia pada perang Chechnya 1999-2003, maka seharusnya Ahmed Chataev tidak dapat diberikan suaka dan menjadi pengungsi. Namun, di sisi lain pada saat proses pengajuan suaka kepada Austria, keselamatan Ahmed Chataev dapat terancam jika tidak mendapatkan status pengungsi, hal ini sesuai dengan Pasal 1 huruf A ayat (2) Konvensi Jenewa 1951 yang menjelaskan bahwa jika dikarenakan kecemasan yang sungguh-sungguh akan mendapat persekusi dari negara di mana sebelumnya dia bertempat tinggal maka istilah pengungsi akan berlaku bagi seseorang tersebut dan didukung dengan dasar bahwa setiap orang dapat berhak untuk meninggalkan suatu negara, hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 13 ayat (2) DUHAM 1948.

Ketika melakukan proses pemberian suaka, Austria seharusnya melakukan

penelusuran yang lebih mendalam saat wawancara. Hal ini sebaiknya dilakukan supaya pemberian keputusan suaka kepada terhadap Ahmed Chataev tidak menjadi sebuah keputusan yang salah. Karena proses penelusuran latar belakang yang kurang mendalam ini, pada akhirnya menimbulkan akibat Ahmed Chataev dapat dengan bebas melakukan aksi terorisnya di kemudian hari. Terbukti setelah mendapatkan suaka dan tidak diesktradisi dari ke Rusia, Ahmed Chataev beberapa kali melakukan serangan teroris ke berbagai negara setelah mendapatkan suaka/ menjadi pengungsi.

2. Ekstradisi Ahmed Chataev ke Negeri Asal Rusia

a. Pengertian Ekstradisi

Ekstradisi adalah penyerahan yang dilakukan secara formal baik berdasarkan perjanjian ekstradisi yang sudah ada sebelumnya ataupun berdasarkan atas hubungan baik secara timbal balik, atas seseorang yang diduga telah melakukan kejahatan atau tindak pidana (tersangka, tertuduh atau terdakwa) atau atas seorang yang telah dijatuhi hukuman yang telah mempunyai kekuatan mengikat yang pasti atas kejahatan yang dilakukannya (terhukum, terpidana) oleh negara tempatnya berada kepada negara yang memiliki yurisdiksi untuk mengadili atau menghukumnya, atas permintaan dari yang memiliki yurisdiksi kepada negara tempat orang yang bersangkutan berada, dengan maksud dan tujuan untuk mengadilinya ataupun melaksanakan hukuman atau sisa hukumannya (I Wayan Parthdiana, 2009: 38). Menurut I Wayan Parthiana, penyerahan pelaku kejahatan atas dasar asas timbal balik dilakukan dengan beberapa syarat, yaitu :

- 1) Belum ada perjanjian ekstradisi antara kedua Negara;
- 2) Undang-undang ekstradisi kedua Negara tidak melarang penyerahan pelaku kejahatan berdasar asas timbal balik; dan
- 3) Ada permintaan ekstradisi yang diajukan oleh Negara Peminta kepada Negara Diminta

Ekstradisi dibuat dengan tujuan agar pelaku kejahatan bertanggung jawab atas perbuatan yang telah dilakukannya, karena adalah suatu hal yang bertentangan dengan keadilan jika seorang penjahat tidak dihukum atas perbuatannya. Jika tidak ada ekstradisi, maka pelaku kejahatan yang melarikan diri keluar negeri tidak akan mendapatkan hukuman karena Negara tempatnya

tersebut tidak memiliki yurisdiksi untuk itu. Selain itu ekstradisi dibuat agar pelaku kejahatan tidak lagi mempunyai niat untuk melarikan diri jika mengetahui bahwa Negara yang akan didatangi telah memiliki perjanjian ekstradisi dengan Negara tempat dia melakukan kejahatan

Perjanjian Internasional mengenai ekstradisi antara Negara Diminta dengan Negara Peminta harus memuat aturan-aturan mengenai pengertian ekstradisi, asas dan tujuan ekstradisi, syarat-syarat ekstradisi, proses ekstradisi, jenis-jenis kejahatan yang pelakunya dapat diekstradisi, pejabat-pejabat yang terlibat, dan segala sesuatu yang berkaitan dengan ekstradisi (Deli Waryanti, 2012:3). Dasar hukum adanya permintaan ekstradisi oleh suatu negara ke negara lain berdasarkan 4 (empat) hal yaitu (Wildani Angkasari, 2014: 52):

- 1) Perundang-undangan nasional. Pada abad ke-19 banyak negara telah menetapkan undang-undang ekstradisi. Sebagian berpandangan bahwa penetapan tersebut dipengaruhi oleh keinginan untuk menyelamatkan kemerdekaan seseorang, sementara sebagian lagi dipengaruhi oleh pandangan bahwa segala hukum pidana serta prosedurnya harus didasarkan pada undang-undang hukum nasional. Hukum nasional yang diakui secara umum dapat membantu dalam hubungannya dengan perjanjian.
- 2) Perjanjian bilateral. Perjanjian ekstradisi yang telah ditetapkan selanjutnya diteruskan dengan upaya membuat penyeragaman prosedur melalui perjanjian bilateral dan perjanjian multilateral. Negara-negara pihak dapat membuat perjanjian bilateral maupun multilateral agar dapat memberi kemudahan mengenai penerapan prinsip-prinsip yang termuat dalam ekstradisi.
- 3) Perluasan konvensi internasional. Ekstradisi dapat didasarkan atas perluasan suatu konvensi tertentu dimana ekstradisi dapat diberikan dalam hal pelanggaran seperti konvensi tentang pemberantasan perdagangan wanita dan anak-anak 1921. Dalam konvensi ini dinyatakan bahwa apabila permasalahan tidak diatur dalam ekstradisi, maka akan dipakai segala cara untuk mengekstradisi tersangka sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang sudah diakui secara luas dan dianggap sebagai aturan hukum kebiasaan internasional.
- 4) Tata krama internasional. Apabila perjanjian atau konvensi tidak diatur

dalam hukum, ekstradisi dapat dilaksanakan atas dasar suatu tata krama oleh negara terhadap negara lain yang disebut ekstradisi terselubung (*Disguished Extradition*). Ini diartikan sebagai penyerahan pelaku kejahatan tidak sepenuhnya sesuai dengan proses dan prosedur ekstradisi sebagaimana yang telah ditentukan dalam undang-undang ekstradisi.

- 5) Deklarasi timbal balik (*Declaration of Reciprocity*). Arti timbal balik adalah bahwa negara yang meminta ekstradisi akan memberikan kepada negara yang diminta suatu jaminan bahwa negara peminta akan menyerahkan pelaku kejahatan yang melarikan diri tersebut untuk kejahatan yang sama sebagaimana seseorang yang ekstradisinya dimintakan.

Selain dari perjanjian bilateral, perjanjian ekstradisi juga dapat dilakukan secara multilateral. Kondisi negara-negara yang berada pada posisi geografis yang berdekatan, memicu negara-negara ini untuk membuat perjanjian ekstradisi secara multilateral, seperti yang telah dilakukan negara-negara Arab (*The Arab League Extradition Agreement*) 1952, Konvensi Ekstradisi Negara-negara Eropa (*The European Extradition Convention*) 1957, dan Konvensi Ekstradisi Negara-negara Benelux (Belanda, Belgia dan Luxemburg) 1962 (*The Benelux Extradition Convention*). Perjanjian-perjanjian ekstradisi yang telah dibuat oleh negara-negara, baik secara bilateral maupun multilateral, pada umumnya kemudian diratifikasi oleh negara-negara yang bersangkutan untuk diberlakukan dalam lingkup nasional. Hal ini perlu, mengingat proses penyerahan pelaku kejahatan dari negara yang diminta kepada negara peminta, harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan negara yang diminta, walaupun tidak semua negara yang diminta telah memiliki undang-undang nasional tentang Ekstradisi.

Selain dari proses ratifikasi yang memakan waktu dan biaya yang cukup besar, pembuatan perjanjian ekstradisi juga melalui proses yang panjang. Sesuai dengan proses perjanjian internasional pada umumnya yang diatur dalam Konvensi Wina 1969, maka ada beberapa tahap yang harus dilalui, yaitu: perundingan (*negotiation*), penandatanganan (*signature*), dan pengesahan (*ratification*). Dalam tahap perundingan, yang perlu diperhatikan adalah faktor bahasa. Jika kedua negara memiliki bahasa yang berbeda (selain bahasa

Inggris), maka perundingan dilakukan dengan menggunakan bahasa masing-masing atau menggunakan bahasa Inggris, sehingga naskah perjanjian nantinya dibuat dalam 3 bahasa (Deli Waryanti, 2012: 3).

b. Problematika Proses Ekstradisi Ahmed Chataev Oleh Ukraina dan Bulgaria ke Rusia

Gagalnya proses ekstradisi Ahmed Chataev tidak luput dari peran organisasi HAM Internasional Manusia yang menilai bahwa Ahmed Chataev berstatus sebagai pengungsi. Organisasi HAM Internasional itu menilai bahwa proses ekstradisi Ahmed Chataev ke negara asalnya berpotensi mengancam keselamatannya. Ahmed Chataev memperoleh suaka dari Austria karena Ahmed Chataev mengaku kehilangan tanganya karena mendapatkan penyiksaan oleh aparat otoritas Rusia.

Menurut prespektif HAM Internasional, secara garis besar hak-hak yang melekat pada pengungsi adalah hak-hak yang terkait dengan hak-hak sebagai warga sipil. Bahwa tidak boleh ada perbedaan hak antara warga sipil dengan pengungsi. Hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya yang berlaku untuk semua orang, warga negara dan juga bukan warga negara. Hak-hak yang disebutkan di atas dirangkum dalam *The International Bill of Human Right* yang terdiri dari *The Universal Declaration of Human Right*, *The International Covenant on Civil and Political Right*, dan *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right*, dari ketiga instrumen HAM internasional di atas.

Perlindungan terhadap Ahmed Chataev didasari dengan pasal-pasal yang terdapat pada DUHAM yaitu:

- 1) Pasal 3, Setiap orang berhak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan sebagai individu. Ahmad Chataev dinilai terancam keselamatannya dan akan mendapatkan penyiksaan apabila diekstradisi ke Rusia.
- 2) Hal ini juga didukung Pasal 5, Tidak seorang pun boleh disiksa atau diperlakukan secara kejam, diperlakukan atau dikukum secara tidak manusiawi atau dihina.
- 3) Pasal 14 (1), Setiap orang berhak mencari dan mendapatkan suaka di negeri lain untuk melindungi diri dari pengejaran. Pasal 14 (2) Hak ini tidak berlaku untuk kasus pengejaran yang benar-benar timbul karena

kejahatankejahatan yang tidak berhubungan dengan politik, atau karena perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan dasar Perserikatan Bangsa-Bangsa. Ahmed Chataev dinilai berhak mendapatkan suaka ke negara lain guna melindungi dirinya dari kekerasan di Rusia. Ahmed Chataev mendapatkan Suaka karena mengaku kehilangan tangannya setelah disiksa oleh aparat Rusia akibat perbuatannya. Namun di sisi lain Ahmed Chataev juga melakukan kejahatan di negara Rusia asalnya.

Black's Law Dictionary mendefinisikan ekstradisi sebagai “*The official surrender of an alleged by one state or nation another having jurisdiction over the crime charge*” (Garner, 1999). Rummelink mengartikan ekstradisi sebagai penyerahan seorang tersangka atau terdakwa atau terpidana oleh negara dimana tempat orang yang diminta atau melaksanakan putusan pengadilan negara dari negara yang diminta. Sedangkan ekstradisi internasional adalah permintaan pemerintah atau negara terhadap negara lain (Garner, 1999). Dari rumusan singkat tentang ekstradisi tersebut, maka dapat di tarik beberapa unsur yaitu:

- 1) Unsur subyek, yaitu negara diminta (*requested country*) dan negara peminta (*requesting country*);
- 2) Unsur obyek, yaitu orang yang diminta, yang biasa berstatus sebagai tersangka, tertuduh, terdakwa, ataupun terdakwa (*fugitive offender*);
- 3) Unsur prosedur atau tata cara, yaitu harus dilakukan menurut prosedur atau tata cara atau formalitas tertentu;
- 4) Unsur tujuan, yaitu untuk tujuan mengadili dan atau menghukumannya.

Pada umumnya ekstradisi dari seorang pelaku kejahatan yang melarikan diri dari sesuatu negara ke negara lain dapat dilakukan jika negara-negara tersebut telah mengadakan perjanjian khusus tentang ekstradisi. Jika tidak ada perjanjian semacam itu, maka negara yang diminta untuk mengekstradisi tidak mempunyai kewajiban untuk menyerahkan pelaku kejahatan tersebut. Ini sudah merupakan kebiasaan bahwa negara-negara yang bersangkutan harus membuat perjanjian bilateral mengenai ekstradisi. Banyak negara, untuk kepentingan tersebut telah membuat perjanjian bilateral, meskipun beberapa negara lainnya lebih menghendaki tercapainya suatu perjanjian multilateral khususnya negaranegara yang tergolong dalam suatu kelompok regional. Kehendak

negara-negara dalam suatu kawasan seperti Amerika Latin dan Eropa barat merupakan contoh yang dianggap berhasil dalam menyetujui sesuatu konvensi tersendiri mengenai ekstradisi.

Dalam lingkungan organisasi internasional sejak Liga Bangsa-Bangsa (LBB) sampai PBB sekarang ini masih saja belum berhasil mencapai kesepakatan bersama untuk menciptakan suatu perjanjian internasional tersendiri tentang ekstradisi. Hal itu disebabkan adanya perbedaan-perbedaan kepentingan dari negara-negara anggotanya. Sekarang ini ada kecenderungan, bahwa meskipun tidak ada perjanjian ekstradisi antar negara, negara-negara secara sukarela (*voluntary*) dapat menyerahkan para pelaku kejahatan satu sama lain dalam rangka kepentingan yang luas dari masyarakat internasional untuk memerangi kejahatan. Namun doktrin ini tidak pernah terbentuk sebagai bagian dari hukum antar negara (Wildani Angkasari, 2014: 51).

Berdasarkan pendekatan sistem *Common Law* bahwa untuk semua aspek dari ekstradisi diharuskan ada perjanjian ekstradisi sebagai syarat utama untuk dapat disetujuinya permintaan negara-negara asing mengenai ekstradisi ini. Sejak itu pula orang tidak dapat disetujui untuk diekstradisi jika tidak ada kewajiban berdasarkan aturan perundangundangan atau perjanjian antar negara, dan ini dikuatkan dalam keputusan-keputusan pengadilan. Sebaliknya, negara-negara dengan *Civil Law System* menunjukkan kehendak yang lebih besar untuk menyetujui ekstradisi walaupun tidak ada perjanjian antar negara. Menurut pandangan ini ekstradisi didasarkan pada resiprositas (Roesland Saleh, 1992: 32).

Rusia telah meminta Ukraina pada 2010 dan Bulgaria pada 2011 agar Ahmed Chataev dapat diekstradisi kembali ke Rusia untuk menjalani hukumannya apabila sebelumnya Rusia dan Ukraina, serta Rusia dan Bulgaria memiliki hubungan Bilateral tentang ekstradisi. Perjanjian ekstradisi Uni Eropa telah mencatat negara-negara tersebut telah sama-sama meratifikasi perjanjian ini. Pasal 1 Konvensi Uni Eropa 1957 tentang Ekstradisi menyebutkan “*The Contracting Parties undertake to surrender to each other, subject to the provisions and conditions laid down in this Convention, all persons against whom the competent authorities of the requesting Party are proceeding for an offence or who are wanted by the said authorities for the carrying out of a*

sentence or detention order”, dalam kasus ini berarti antara Ukraina dan Rusia serta Bulgaria dan Rusia tunduk pada ketentuan-ketentuan konvensi ini, Rusia dapat mengajukan ekstradisi Ahmed Chataev kepada otoritas Ukraina dan Bulgaria untuk melaksanakan hukuman atas perbuatan Ahmed Chataev. Namun juga sebaliknya menurut Pasal 6 yang menyebutkan “*A Contracting Party shall have the right to refuse extradition of its nationals*” yakni berarti bahwa suatu pihak negara yang bersangkutan memiliki hak untuk menolak ekstradisi seorang yang sudah menjadi warga negaranya.

Dalam kasus ini Ukraina pada 2010 atas masukan dari Pengadilan HAM Eropa dan organisasi HAM Internasional hingga saat ini tidak memberikan ekstradisi Ahmed Chataev kepada Rusia. Begitu pun dengan Pengadilan Negeri Plovdiv di Bulgaria yang mengawatirkan keselamatan Ahmed Chatev akan terancam jika dikembalikan ke Rusia untuk menjalani hukumannya dan memutuskan bahwa status pengungsi yang dimilikinya masih berlaku. Dikarenakan Ukraina dan Bulgaria menolak ekstradisi Ahmed Chataev atas dasar putusan Pengadilan HAM Eropa dan juga status pengungsi yang dimilikinya, maka Ahmed Chataev tidak bisa diekstradisi mengingat dalam konvensi perjanjian ekstradisi memuat aturan salah satu negara partisipasi berhak menolak permintaan ekstradisi.

Jika dilihat dari sudut pandang yang lain, apabila Ukraina atau Bulgaria bersedia mengekstradisi Ahmed Chataev ke Rusia maka Rusia harus menjamin keselamatan Ahmed Chataev, hal ini tentunya juga perlu partisipasi UNHCR. Rusia harus menjamin keselamatan Ahmed Chataev dengan menjatuhkan hukuman sesuai dengan perbuatannya. Ahmed Chataev terbukti beberapa kali melakukan aksi terorisnya di berbagai negara. Apabila hal ini dibiarkan akan menimbulkan permasalahan HAM baru. Proses ekstradisi ini juga harus dikawal oleh Organisasi HAM untuk menjamin keselamatan Ahmed Chataev.

Kelahiran perjanjian-perjanjian ekstradisi selaras dengan pertumbuhan dan perkembangan hak-hak asasi manusia. Bila kita pelajari dengan saksama perjanjian-perjanjian ekstradisi yang jumlahnya cukup banyak sekarang ini, baik yang bilateral maupun yang multilateral, ternyata penuh dengan jaminan perlindungan atas hak-hak asasi manusia. Hak atau kekuasaan negara dalam mengekstradisikan seorang pelaku kejahatan, benar-benar dibatasi dan dipagari

secara ketat oleh ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan dari perlindungan atas hak-hak asasi manusia.

Prosedur atau proses dalam melakukan pengekstradisian atas si pelaku kejahatan, boleh dikatakan sangat panjang dan birokratis. Hal ini dirasakan sebagai hambatan yang cukup berat, terutama oleh para pelaksana di lapangan yang pada umumnya menghendaki supaya proses penangkapan ataupun penghukuman si pelaku kejahatan semacam itu bisa berlangsung dengan lebih cepat dan singkat, mengingat tugas-tugas mereka di lapangan yang cukup banyak dan sangat kompleks sifatnya. Pelaku kejahatan yang diserahkan oleh suatu negara kepada negara lain melalui prosedur ekstradisi biasanya adalah pelaku kejahatan yang berskala besar, yang menjadi perhatian dan sorotan dari seluruh atau sebagian besar masyarakat internasional (Flora, 2016: 5).

IV. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Ahmed Chataev tetap mendapatkan suaka dari Austria dan menjadi pengungsi, status pengungsi yang dimilikinya pun sah. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 1 huruf A ayat (2) Konvensi Jenewa 1951. Meskipun dikarenakan dalam prosesnya Austria tidak melakukan penelusuran latar belakang Ahmed Chataev secara menyeluruh sehingga terdapat hal yang tidak sesuai dengan Konvensi Jenewa 1951, akan tetapi dalam pemberian suaka yang dilakukan Austria tetap dapat berlaku atas dasar kecemasan sungguh-sungguh akan mendapat persekusi dari negara di mana sebelum Ahmed Chataev bertempat tinggal, yaitu Rusia.

Proses ekstradisi Ahmed Chataev ke Rusia tidak dapat dilakukan walaupun negara-negara terkait telah meratifikasi Konvensi Eropa 1957 Tentang Ekstradisi. Dalam hal ini negara yang pernah diminta untuk melakukan ekstradisi terhadap Ahmed Chataev ke Rusia adalah Ukraina dan Bulgaria. Kedua negara tersebut termasuk ke dalam negara yang telah meratifikasi Konvensi Eropa 1957 Tentang Ekstradisi. Ahmed Chataev tidak dapat diekstradisi karenaketika Ahmed Chataev ditangkap oleh Ukraina pada 2010 dan Bulgaria pada 2011, kedua negara tersebut menolak permohonan ekstradisi yang diajukan oleh Rusia. Status pengungsi yang dimiliki Ahmed Chataev serta kekhawatiran akan keselamatan nyawanya menjadi dasar bagi kedua negara tersebut untuk menolak permohonan ekstradisi dari Rusia.

2. Saran

Austria seharusnya lebih memperhatikan ketentuan-ketentuan pasal pada Konvensi Jenewa 1951 dalam memberikan suaka terhadap seseorang dengan memperhatikan riwayat orang tersebut termasuk catatan kriminalnya, sehingga dapat meminimalisir kemungkinan terjadinya kejahatan di kemudian hari.

Rusia, Ukraina, dan Bulgaria adalah negara-negara yang termasuk telah mendandatangani dan meratifikasi Konvensi Eropa 1957 Tentang Ekstradisi. Rusia dapat melakukan upaya diplomasi kepada UNHCR, Ukraina, maupun Bulgaria jika ingin mengekstradisi Ahmed Chataev, hal tersebut dilakukan dengan maksud untuk meyakinkan UNHCR, Ukraina, serta Bulgaria bahwa Rusia dapat menjamin keselamatan Ahmed Chataev dalam proses memberikan hukuman atas perbuatannya.

Daftar Pustaka:

- Amnesty Internasional 2016. (2018, 15 Maret). "Amnesty International's on The Extradition of Ahmed Chataev". <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/07/amnesty-internationals-call-on-the-extradition-of-ahmed-chataev/>
- Amnesty International Report. 2012
- Bryan, A. G. (1999). Black's Law Dictionary. New York: St. Paul Minn.
- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948
- Deli, W. (2012). Ekstradisi Dan Beberapa Permasalahan. Jurnal Vol 5 UNILA. Lampung.
- Elsam. (2014). Perlindungan Pengungsi Menurut Hukum Internasional. Jakarta: Elsam.
- Flora. (2016). Efektivitas Perjanjian Ekstradisi Sebagai Sarana Pencegahan Pemberantasan dan Penghukuman Pelaku Tindak Pidana Internasional. UNSRAT.
- Husni, S. (2012). Perlindungan Internasional Terhadap Pengungsi Dalam Konflik Bersenjata. Jurnal Fakultas Hukum UNIBA.
- I Wayan, P. (2009). Ekstradisi Dalam Hukum Internasional Modern. Bandung: Penerbit Yrama Widya
- Konvensi 1987 tentang Anti Penyiksaan
- Konvensi Eropa 1957 tentang Ekstradisi
- Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi
- Konvensi Montevideo 1933 tentang Suaka Politik
- Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya 1996
- Lucy. (2010). Lembaga Suaka Dalam Hukum Internasional. ISSN 1410. UNSRAT.
- Peter, M. M. (2014). Penelitian Hukum (Edisi Revisi). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Protokol Tambahan 1967 tentang Status Pengungsi

- Rosland, S. (1992). Penerapan Lembaga Ekstradisi Dalam Hubungan Antar Negara. Jakarta: Renekacipta.
- UNGA Resolution 428 (V), 14 Desember 1950
- UNGA Resolution 55/153 about “Nationality of natural persons in relation to the succession of states”
- Wagiman. (2012). Hukum Pengungsi Internasional. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wildan, A. (2014). Tinjauan Yuridis Perjanjian Ekstradisi Terhadap Kejahatan Ekonomi dalam Kepentingan Nasional Indonesia. ISSN 1858. Lex Journal Online.