

Persona Non Grata Sebagai Alat Retorsi: Tinjauan Hukum Internasional Dan Siyasah Dauliyah Atas Konflik Rusia-As

Bima Rahmadi Syahriza Putra¹, Bobang Noorisnan Pelita², Muhammad Amin³

Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia³

Email Korespondensi: 1223030019@student.uinsgd.ac.id¹, bobangnoor19@gmail.com²,

muhammad.amin@uinsgd.ac.id³,

Article received: 22 Januari 2026, Review process: 11 Februari 2026

Article Accepted: 25 April 2026, Article published: 10 Agustus 2026

ABSTRACT

The persona non grata (PNG) principle under Article 9 of the 1961 Vienna Convention grants receiving states the sovereign right to reject a foreign diplomat without stating a reason, yet in practice this mechanism has increasingly been used as a tool of retorsion, as seen in the mass and symmetric expulsions between Russia and the United States since 2016. This study aims to analyze the regulation of PNG under the Vienna Convention, examine its legality as retorsion under international law, and assess the practice from the perspective of Siyasah Dauliyah. Using a normative juridical approach with a descriptive-analytical method, supported by conceptual and comparative approaches, this study analyzes twenty sources – the Vienna Convention, classical Islamic jurisprudential texts, and comparative literature – through qualitative content analysis. The findings show that although the Russia-US expulsions are formally lawful under Article 9, their mass and symmetric pattern reflects a tendency toward political retorsion, blurring the boundary between law enforcement and political interest. From the perspective of Siyasah Dauliyah, this practice parallels rafḍ al-rasul (rejection of envoys), which must be grounded in justice (al-‘adl), public interest (maslahah ‘ammah), and reconciliation (ishlah). It can further be evaluated through the fiqh principles of tasharruful imam, dar’ul mafasid, and al-kharaj bi al-dhaman, which require that state policy serve the public good and avoid greater harm. This research offers an integrative framework of formal legality and moral legitimacy in diplomatic policy, serving as a reference for Muslim-majority states, including Indonesia.

Keywords: *Persona Non Grata, Vienna Convention 1961, Retorsion, Siyasah Dauliyah, Diplomacy.*

ABSTRAK

Prinsip *persona non grata* (PNG) dalam Pasal 9 Konvensi Wina 1961 memberikan hak kedaulatan kepada negara penerima untuk menolak diplomat asing tanpa kewajiban menjelaskan alasan, namun dalam praktiknya mekanisme ini kerap digunakan sebagai alat retorsi, sebagaimana terlihat pada pola pengusiran massal dan simetris Rusia-Amerika Serikat pasca-2016. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan PNG dalam Konvensi Wina 1961, mengkaji legalitasnya sebagai tindakan retorsi menurut hukum internasional, serta menelaah praktik tersebut dari perspektif Siyasah Dauliyah. Menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode deskriptif analitis, didukung pendekatan konseptual dan komparatif, penelitian ini menganalisis 20 sumber pustaka – Konvensi Wina 1961, kitab yurisprudensi Islam klasik, dan literatur akademik pembeding – melalui teknik analisis isi kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun pengusiran Rusia-AS secara formal sah berdasarkan Pasal 9, pola massal dan simetrisnya mencerminkan kecenderungan retorsi politis yang mengaburkan batas antara penegakan hukum dan kepentingan politik. Dari perspektif Siyasa Dauliyah, praktik ini berpadanan dengan konsep *raf'd al-rasul* (penolakan utusan), yang harus dilandasi keadilan (*al-'adl*), kemaslahatan umum (*maslahah 'ammah*), dan perdamaian (*ishlah*). Praktik ini juga dapat dievaluasi melalui kaidah fiqhiyah *tasharruful imam*, *dar'ul mafasid*, dan *al-kharaj bi al-dhaman*, yang mensyaratkan kebijakan negara berorientasi pada kemaslahatan umum dan menghindari mudarat yang lebih besar. Penelitian ini menawarkan kerangka integratif legalitas formal dan legitimasi moral-etis dalam kebijakan diplomatik, sebagai rujukan bagi negara-negara Muslim, termasuk Indonesia.

Kata Kunci: *Persona Non Grata, Konvensi Wina 1961, Retorsi, Siyasa Dauliyah, Diplomasi.*

PENDAHULUAN

Hubungan diplomatik merupakan salah satu pilar paling mendasar dalam tatanan hubungan internasional modern. Melalui diplomasi, negara-negara membangun kerja sama, menyelesaikan perselisihan secara damai, serta memperkuat hubungan berdasarkan prinsip saling menghormati dan kesetaraan kedaulatan (Shaw, 2017: 532). Landasan formal hubungan diplomatik tersebut dikodifikasikan dalam Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik tahun 1961, yang menetapkan kerangka komprehensif mengenai hak, kewajiban, hak istimewa, dan kekebalan agen diplomatik (Denza, 2016: 87).

Di antara ketentuan paling signifikan dalam Konvensi Wina 1961 adalah Pasal 9, yang mengatur prinsip *persona non grata*. Pasal ini memberi wewenang kepada negara penerima untuk menyatakan seorang diplomat sebagai *persona non grata* kapan saja tanpa kewajiban menjelaskan alasannya (Konvensi Wina, 1961: Pasal 9). Mekanisme ini berfungsi sebagai instrumen hukum yang memungkinkan negara penerima menolak atau mengusir diplomat asing yang dianggap melanggar norma diplomatik, sekaligus sebagai penjaga kedaulatan dan etika dalam hubungan antarnegara (Crawford, 2012: 571).

Dalam praktik kontemporer, tindakan *persona non grata* kerap digunakan bukan semata sebagai instrumen hukum, melainkan juga sebagai alat retorsi atau pembalasan politik. Hal ini tampak jelas dalam dinamika hubungan diplomatik Rusia dan Amerika Serikat, khususnya pasca-2016. Pada tahun 2016, Presiden Obama mengusir 35 diplomat Rusia sebagai respons atas dugaan campur tangan Rusia dalam pemilihan umum AS. Rusia kemudian membalas dengan pengusiran diplomatik serupa. Eskalasi berlanjut pada April 2021, ketika Rusia mengusir 10 diplomat AS sebagai tindakan balasan atas sanksi yang dijatuhkan pemerintah Biden, yang kemudian direspons Amerika Serikat dengan langkah serupa (Amadea, Danial, dan Anom, 2023: 73).

Pola pengusiran massal dan simetris ini menimbulkan pertanyaan mendasar: apakah tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas hukum diplomatik internasional, ataukah telah menjadi instrumen tekanan politik yang melampaui

tujuan normatif Konvensi Wina 1961? Lebih jauh, bagaimana perspektif Islam melalui kerangka Siyasah Dauliyah memandang praktik semacam ini?

Siyasah Dauliyah sebagai cabang pemikiran politik Islam yang mengatur hubungan antarnegara menawarkan kerangka etis yang kaya untuk mengevaluasi praktik diplomatik. Dalam tradisi ini, dikenal konsep *rafd al-rasul* (penolakan utusan) yang secara fungsional analog dengan *persona non grata* modern, namun dengan fondasi filosofis yang berbeda. Para ulama seperti Al-Mawardi, Ibnu Qayyim al-Jawziyyah, dan Wahbah az-Zuhaili menegaskan bahwa relasi antarnegara dalam Islam harus dilandasi keadilan (*al-'adl*), kemaslahatan umum (*maslahah 'ammah*), dan upaya perdamaian (*ishlah*) (Az-Zuhaili, 1985: 229).

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji persoalan ini dari berbagai sudut pandang. Amadea, Danial, dan Anom (2023) mengkaji legalitas tindakan balasan Rusia terhadap diplomat Amerika Serikat berdasarkan Pasal 9 Konvensi Wina 1961 dengan menggunakan teori kedaulatan negara dan prinsip resiprositas, dan menyimpulkan bahwa tindakan tersebut sah secara formal meskipun berpotensi kontraproduktif bagi stabilitas diplomatik, tanpa menyentuh dimensi etis atau perspektif hukum Islam. Mangku (2020) menganalisis penerapan *persona non grata* dalam kasus penangkapan atase militer Uni Soviet pada era Perang Dingin dan menemukan bahwa prinsip ini tidak selalu diterapkan secara murni yuridis, melainkan mengandung muatan politis, meskipun kajiannya terbatas pada satu kasus historis. Soeliongan (2020) mengkaji pengusiran 23 diplomat Rusia oleh Inggris pascainsiden Skripal sebagai perbandingan penting antara pengusiran berbasis pelanggaran hukum yang dapat dibuktikan dan pengusiran berbasis retorsi politis, tanpa mengkaji perspektif hukum Islam. Dari sisi Siyasah Dauliyah, Ikram, Fautanu, dan Rizal (2025) menganalisis pidato Presiden pada KTT D-8 sebagai bentuk diplomasi transformatif yang menerapkan prinsip *al-'adl*, kemaslahatan umat, dan ukhuwah Islamiyyah, namun berfokus pada diplomasi aktif dan belum mengkaji *persona non grata* sebagai instrumen keras diplomasi. Al-Haya Nur Azizah (2024) mengkaji prinsip *inviolability* diplomatik dalam Konvensi Wina 1961 dari perspektif Siyasah Dauliyah dan menemukan keselarasannya dengan prinsip kemaslahatan dalam Islam, tetapi tidak menyentuh mekanisme pengusiran maupun konsep *rafd al-rasul* secara spesifik.

Dari telaah terhadap kelima studi tersebut, tampak bahwa kajian yang ada umumnya menganalisis *persona non grata* dan retorsi semata-mata dari sudut pandang hukum internasional positif, atau sebaliknya membahas Siyasah Dauliyah dalam konteks diplomasi aktif tanpa mengaitkannya dengan mekanisme pengusiran diplomat. Belum ada studi yang secara khusus mengintegrasikan analisis normatif Konvensi Wina 1961 dengan kerangka etis Siyasah Dauliyah dalam membaca pola pengusiran massal dan simetris pasca-2016 antara Rusia dan Amerika Serikat. Novelty artikel ini terletak pada penggunaan konsep *rafd al-rasul* sebagai analog teologis-normatif bagi *persona non grata* modern, penerapan tiga kaidah fiqhiyah (*tasharruful imam*, *dar'ul mafasid*, dan *al-kharaj bi al-dhaman*) sebagai tolok ukur etis atas praktik retorsi diplomatik kontemporer, serta penawaran kerangka integratif legalitas formal-legitimasi moral yang dapat menjadi rujukan bagi negara-negara Muslim, termasuk Indonesia, dalam merumuskan kebijakan diplomatik yang lebih berstandar etis.

Penelitian ini bertujuan: (1) menganalisis pengaturan *persona non grata* dalam Konvensi Wina 1961 dan penerapannya sebagai retorsi dalam konflik Rusia-AS; (2) mengkaji legalitas tindakan retorsi tersebut berdasarkan hukum internasional; serta (3) menganalisis tindakan tersebut dari perspektif Siyasah Dauliyah. Penelitian ini berkontribusi menawarkan integrasi antara legalitas formal dan legitimasi moral-etis dalam kebijakan diplomatik.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soekanto, 2007: 57), sedangkan metode yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu metode yang menguraikan norma, doktrin, dan prinsip hukum secara sistematis kemudian menganalisisnya untuk memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai persoalan yang diteliti. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis norma, doktrin, dan prinsip hukum yang mengatur *persona non grata* dalam hukum diplomatik internasional serta perbandingannya dengan prinsip Siyasah Dauliyah dalam yurisprudensi Islam klasik. Sebagai penelitian kepustakaan, objek kajian atau sasaran penelitian ini bukan populasi/sampel manusia, melainkan bahan hukum dan literatur akademik. Sumber hukum primer yang digunakan meliputi Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik 1961, Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta perjanjian internasional yang relevan. Sumber sekunder mencakup komentar ilmiah, jurnal akademik hukum internasional, dan teks-teks yurisprudensi Islam klasik, khususnya *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* karya Al-Mawardi, *Ahkam Ahl adz-Dzimmah* karya Ibnu Qayyim al-Jawziyyah, dan *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh* karya Wahbah az-Zuhaili. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi, yaitu menghimpun, mencatat, dan mengklasifikasikan bahan hukum primer dan sekunder berdasarkan tema penelitian: pengaturan *persona non grata*, praktik retorsi Rusia-AS, dan prinsip-prinsip Siyasah Dauliyah. Data yang telah dihimpun kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*) melalui empat tahap: (1) reduksi data, yaitu memilah bahan hukum dan literatur yang relevan dengan fokus penelitian; (2) kategorisasi, yaitu mengelompokkan data berdasarkan tema pengaturan hukum internasional dan prinsip Siyasah Dauliyah; (3) interpretasi normatif, yaitu menafsirkan makna dan implikasi masing-masing norma dalam konteks kasus Rusia-AS; dan (4) komparasi, yaitu membandingkan kerangka Pasal 9 Konvensi Wina 1961 dengan konsep *rafid al-rasul* untuk menarik simpulan yang koheren. Penelitian ini menelaah 20 sumber pustaka, terdiri atas satu instrumen hukum internasional primer (Konvensi Wina 1961), tiga kitab yurisprudensi Islam klasik, serta enam belas buku, artikel jurnal, dan karya ilmiah pembanding. Pemilihan literatur sekunder mengutamakan artikel jurnal terakreditasi SINTA serta jurnal internasional bereputasi yang membahas *persona non grata*, retorsi, dan Siyasah Dauliyah dalam rentang enam tahun terakhir, dengan pengecualian pada sumber hukum primer dan kitab-kitab fiqh klasik yang menjadi rujukan utama analisis normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip *persona non grata* dalam konflik diplomatik Rusia-Amerika Serikat pasca-2016 secara formal masih berada dalam koridor Pasal 9 Konvensi Wina 1961, namun pola pengusiran massal dan simetris yang terjadi lebih banyak mencerminkan tendensi retorsi politik ketimbang penegakan norma diplomatik, sebagaimana diuraikan pada bagian berikut.

Persona Non Grata dalam Konvensi Wina 1961

Prinsip *persona non grata* dikodifikasikan dalam Pasal 9 Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik 1961. Ketentuan ini memberi wewenang kepada negara penerima untuk menyatakan seorang anggota staf diplomatik sebagai *persona non grata* tanpa kewajiban memberikan alasan (Denza, 2016: 89; Kadarudin, 2013: 4). Secara lengkap, Pasal 9 Konvensi Wina 1961 berbunyi: (1) Negara penerima dapat setiap saat dan tanpa harus menjelaskan keputusannya, memberitahu Negara pengirim bahwa kepala misinya atau seseorang anggota staf diplomatiknya adalah *persona non grata* atau bahwa anggota lainnya dari staf misi tidak dapat diterima. Dalam hal seperti ini, Negara pengirim harus, sesuai dengan mana yang layak, memanggil orang tersebut atau mengakhiri fungsi-fungsinya di dalam misi; (2) Jika Negara pengirim menolak atau gagal dalam waktu yang wajar untuk melaksanakan kewajibannya, Negara penerima dapat menolak untuk mengakui orang yang bersangkutan sebagai anggota misi.

Dari rumusan tersebut, terdapat dua elemen mendasar: pertama, hak mutlak negara penerima untuk mendeklarasikan *persona non grata* tanpa perlu memberikan alasan; dan kedua, kewajiban negara pengirim untuk menarik kembali diplomat yang dinyatakan demikian dalam waktu yang wajar. Ketentuan ini merupakan ekspresi fundamental kedaulatan negara dalam pelaksanaan hubungan diplomatik. Negara penerima mempertahankan kendali tertinggi atas siapa yang dapat menjalankan fungsi diplomatik di wilayahnya (Denza, 2016: 90).

Secara teoritis, prinsip ini berlandaskan pada doktrin kedaulatan negara yang dikembangkan oleh Jean Bodin dan kemudian disempurnakan melalui teori Grundnorm Hans Kelsen. Eileen Denza mengidentifikasi dua tujuan utama mekanisme *persona non grata*: pertama, melindungi integritas dan keamanan negara penerima dari perilaku diplomatik yang menyimpang; kedua, menjaga disiplin diplomatik dengan mencegah penyalahgunaan kekebalan yang diberikan oleh Konvensi (Denza, 2016: 91). Namun, ketiadaan kewajiban memberikan alasan berpotensi membuka ruang penyalahgunaan mekanisme ini untuk tujuan politik semata.

Retorsi dan Persona Non Grata dalam Konflik Diplomatik Rusia-AS

Retorsi merupakan sebuah tindakan balasan oleh suatu negara terhadap perbuatan tidak sopan atau tidak patut dari negara lain, namun balasan tersebut dilakukan dalam tindakan yang sah meskipun tidak bersahabat, contohnya perenggangan hubungan diplomatik, pencabutan hak istimewa diplomatik, atau penarikan diri dari konsesi (Amadea, Danial, dan Anom, 2023: 76). J.G. Starke

mendefinisikan retorsi sebagai pembalasan dendam oleh suatu negara terhadap tindakan-tindakan tidak pantas atau tidak patut dari negara lain. Meski tindakan tersebut tidak bersahabat, retorsi dilakukan dalam batas-batas yang sah menurut hukum internasional.

Konflik diplomatik Rusia-AS melalui mekanisme *persona non grata* telah berlangsung dalam beberapa episode. Pertama, pada Desember 2016, Presiden Obama mengusir 35 diplomat Rusia dan menutup dua fasilitas diplomatik Rusia di AS sebagai respons atas dugaan intervensi Rusia dalam Pemilu AS. Sebagai respons, Moskow mengusir 35 diplomat AS dari Rusia secara simetris. Kedua, pada April 2021, Rusia mengusir 10 diplomat AS dari Moskow dengan tuduhan bahwa para diplomat tersebut telah melakukan kegiatan anti-Rusia dan terlibat dalam kursus anti-pemerintah di Moskow (Amadea, Danial, dan Anom, 2023: 77). Tindakan Rusia ini direspons oleh Amerika Serikat dengan pengusiran 10 diplomat Rusia dalam waktu hampir bersamaan.

Dampak nyata dari serangkaian pengusiran massal tersebut tidak hanya dirasakan pada tataran diplomatik formal, tetapi juga langsung menimpa masyarakat sipil kedua negara. Penutupan Konsulat AS di Saint Petersburg pada 2018 – sebagai buntut dari eskalasi yang bermula pada 2016 – serta penutupan Konsulat Rusia di Seattle mengakibatkan kelumpuhan layanan visa bagi ribuan warga sipil yang membutuhkan akses ke fasilitas konsuler, menghambat kerja sama akademik dan pertukaran ilmiah antara institusi-institusi di kedua negara, serta menyulitkan perlindungan warga negara yang berada di diaspora. Realitas inilah yang menjadi bukti empiris bahwa tindakan retorsi massal tersebut pada akhirnya mengorbankan *maslahah ‘ammah* (kemaslahatan publik) demi mempertahankan ego politik semata, suatu kondisi yang secara tegas bertentangan dengan prinsip etika diplomatik dalam Siyasah Dauliyah.

Legalitas Tindakan Retorsi Persona Non Grata Berdasarkan Hukum Internasional

Dari tinjauan hukum internasional, tindakan balasan Rusia tersebut memiliki sejumlah persoalan yuridis. Meskipun Pasal 9 Konvensi Wina 1961 memperbolehkan pengusiran diplomat tanpa alasan, namun penerapannya harus tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan lain dalam Konvensi tersebut. Tujuan dan fungsi pembentukan Konvensi Wina 1961 sebagaimana termaktub dalam Alinea Kedua Pembukaan Konvensi menyebutkan bahwa Konvensi ini dibentuk dalam rangka pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional serta promosi hubungan yang bersahabat di antara bangsa-bangsa. Tindakan pengusiran massal berbasis balas dendam tanpa pembuktian yang memadai bertentangan dengan semangat normatif Konvensi tersebut (Amadea, Danial, dan Anom, 2023: 78).

Kasus Rusia-AS juga berkaitan dengan asas resiprositas (*principle of reciprocity*) sebagaimana termuat dalam Pasal 2 Konvensi Wina 1961. Asas ini mendasari terjalannya hubungan diplomatik atas dasar timbal balik dan saling menyetujui. Namun, penerapan asas resiprositas dalam konteks pengusiran massal justru menciptakan siklus eskalasi yang kontraproduktif bagi tujuan perdamaian dan kestabilan hubungan diplomatik antarnegara (Refra, Hanafi, dan Rehatta, 2023: 1117).

Kasus Inggris-Rusia pada 2018 memberikan perbandingan yang menarik. Inggris mengusir 23 diplomat Rusia setelah insiden peracunan eks-agen ganda Sergei Skripal di Salisbury menggunakan senjata kimia Novichok. Berbeda dengan kasus Rusia-AS yang lebih bernuansa balas dendam politis, kasus Inggris-Rusia dilatarbelakangi pelanggaran nyata yang dapat dibuktikan terhadap kedaulatan dan hukum internasional (Soeliongan, 2020: 14). Perbedaan ini menunjukkan spektrum penerapan *persona non grata*: dari yang berbasis pelanggaran hukum yang jelas hingga yang lebih berdimensi politis. Pola serupa juga tampak dalam praktik pengusiran timbal balik diplomat Rusia dan Ukraina, yang meskipun secara formal tidak melanggar Pasal 9 Konvensi Wina 1961, tetap dinilai bertentangan dengan kebutuhan menjaga keberlangsungan hubungan diplomatik antara kedua negara (Refra, Hanafi, dan Rehatta, 2023: 1118).

Perspektif Siyasah Dauliyah: Rafd al-Rasul sebagai Prinsip Analogis

Siyasah Dauliyah merupakan cabang fiqh siyasah yang mengatur relasi antara negara Islam dengan negara-negara lain, mencakup hukum perjanjian, perlakuan terhadap utusan asing, dan mekanisme penyelesaian sengketa antarnegara (Suntana, 2015: 15). Dalam tradisi ini, pengiriman dan penerimaan utusan (*rasul/safir*) memiliki aturan yang komprehensif dan berakar pada preseden Al-Qur'an, Sunnah Nabi ﷺ, serta ijtihad para fuqaha klasik.

Al-Mawardi dalam *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* menegaskan bahwa otoritas politik dalam Islam adalah amanah *siyasiyyah* yang dijalankan untuk menegakkan keadilan dan menjamin kesejahteraan masyarakat (Al-Mawardi, 1996: 35). Kedaulatan dalam perspektif ini bukan absolut, melainkan dibatasi dan dilegitimasi oleh syariat. Dari landasan inilah lahir konsep *rafd al-rasul* (penolakan utusan), yaitu hak negara Islam untuk menolak atau mengusir utusan asing yang perilakunya bertentangan dengan norma moral dan keamanan, atau yang telah melanggar akad aman (perjanjian keamanan).

Wahbah az-Zuhaili dalam *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh* menegaskan bahwa negara Islam memiliki hak untuk menolak atau mengusir utusan yang tindakannya bertentangan dengan prinsip-prinsip keamanan dan etika Islam. Pengusiran tersebut bukan semata reaksi politik, melainkan mekanisme syariat untuk menjaga martabat (*hurmah*) dan stabilitas (Az-Zuhaili, 1985: 230). Ibnu Qayyim al-Jawziyyah lebih jauh berpendapat bahwa hubungan antarnegara dalam Islam didasarkan pada keadilan (*al-'adl*) dan perdamaian (*as-silm*), dan bahwa suatu negara berhak menolak utusan dari pihak yang melanggar perjanjian atau melakukan pengkhianatan (Ibnu Qayyim, 1994: 114).

Presiden kenabian juga memperkuat prinsip ini. Nabi Muhammad ﷺ dalam *sirah*-nya berdiplomasi dengan berbagai kerajaan dan suku, memberikan kehormatan kepada utusan selama mereka menunjukkan itikad baik. Namun ketika utusan melanggar etika atau menimbulkan ancaman, tindakan penolakan diambil dengan bermartabat sesuai prinsip keadilan (Ibnu Hisyam, t.t.: 241-243). Tradisi ini menunjukkan bahwa pemikiran diplomatik Islam mengakui hak kedaulatan untuk menjaga martabat keterlibatan antarnegara, sekaligus menekankan dimensi etis dalam setiap tindakan.

Landasan normatif bagi tindakan penolakan atau pengusiran utusan dalam Siyasah Dauliyah bersumber langsung dari nash Al-Qur'an dan tradisi kenabian. Pertama, QS. Al-Anfal: 62 menegaskan bahwa apabila musuh bermaksud mengkhianati perjanjian, maka Allah SWT akan mencukupkan perlindungan bagi kaum mukminin. Ayat ini menjadi dalil bahwa apabila utusan negara lain berkhianat atau berniat merusak stabilitas, penguasa Muslim berwenang mengambil tindakan preventif – termasuk memutuskan hubungan dan mengusir utusan tersebut – sebagai bentuk *hifz al-daulah* (penjagaan keutuhan negara). Kedua, QS. Al-Anfal: 58 membolehkan pembatalan status aman (*aman*) secara sepihak apabila utusan atau negara asing melanggar perjanjian, dengan syarat pemberitahuan dilakukan secara terbuka dan adil: “Dan jika engkau khawatir akan pengkhianatan dari suatu golongan, maka kembalikanlah (perjanjian itu) kepada mereka dengan cara yang adil.” Ayat ini menggariskan bahwa pemutusan akad aman bukan tindakan sewenang-wenang, melainkan respons terlegitimasi atas pelanggaran nyata oleh pihak lain.

Ketiga, preseden sunnah dalam kasus utusan Musailamah al-Kazzab memperkuat dimensi praktis prinsip ini. Ketika dua utusan Musailamah mendatangi Nabi Muhammad ﷺ dan menyatakan pengakuan kenabian palsu tuannya, Nabi tidak membunuh mereka – menghormati prinsip kekebalan utusan – namun dalam riwayat lain mereka diminta untuk segera pergi dari Madinah. Preseden ini menunjukkan bahwa utusan yang secara aktif mewakili dan menyebarkan ajaran atau sikap yang bertentangan dengan akad yang berlaku dapat kehilangan hak imunitas penuhnya dan bisa diusir atau dipulangkan, tanpa mesti dijatuhi hukuman fisik. Analogi ini relevan dalam konteks diplomat modern yang secara aktif terlibat dalam kegiatan yang merusak kedaulatan negara penerima.

Selain dalil nash, praksis penolakan utusan dalam Siyasah Dauliyah ditopang oleh tiga kaidah fiqhiyah ushuliyah yang fundamental. Pertama, kaidah *Tasharruful Imam 'ala ar-Ra'iyah Manuthun bi al-Maslahah* (setiap kebijakan pemimpin terhadap rakyat harus berorientasi pada kemaslahatan). Kaidah ini menegaskan bahwa keputusan pengusiran diplomat bukanlah hak prerogratif pemimpin yang dapat digunakan semena-mena, melainkan wajib berpijak pada pertimbangan kemaslahatan nyata bagi masyarakat. Dalam konteks konflik Rusia-AS, pengusiran massal yang hanya dipicu oleh eskalasi politik – bukan demi kemaslahatan warga sipil – jelas menyalahi kaidah ini.

Kedua, kaidah *Dar'ul Mafasid Muqaddamun 'ala Jalbil Mashalih* (menolak kerusakan lebih diprioritaskan daripada menarik kemaslahatan). Kaidah ini menjadi justifikasi terkuat bagi tindakan pengusiran utusan yang terbukti membahayakan: apabila kehadiran seorang diplomat menimbulkan potensi kerusakan (*mafsadah*) yang lebih besar daripada manfaat hubungan diplomatik yang ada, maka pengusiran menjadi tindakan yang tidak hanya dibolehkan tetapi bahkan dianjurkan. Ini berbeda dengan retorsi Rusia-AS yang justru menciptakan *mafsadah* baru – berupa lumpuhnya layanan konsuler bagi warga sipil – tanpa menghilangkan akar persoalan politiknya.

Ketiga, kaidah *Al-Kharaj bi al-Dhaman* (keuntungan itu sepadan dengan tanggungan risiko). Dalam konteks diplomatik, kaidah ini bermakna bahwa seorang utusan yang menikmati hak-hak imunitas dan kekebalan – sebagai “keuntungan” dari

statusnya – harus pula menanggung kewajiban untuk tidak menyalahgunakan posisi tersebut. Ketika diplomat menyalahgunakan kekebalannya untuk kegiatan yang merugikan negara penerima, maka status *aman* yang melindunginya gugur, dan pengusiran menjadi konsekuensi yang proporsional. Kaidah ini secara normatif memperkuat ketentuan Pasal 9 Konvensi Wina 1961 sekaligus memberikan batas etisnya.

Konsep Aman/Dzimmah dan Naqdhi al-'Ahd dalam Siyasaḥ Dauliyah

Dua konsep kunci dalam Siyasaḥ Dauliyah yang secara langsung relevan dengan mekanisme *persona non grata* adalah *aman/dzimmah* dan *naqdhi al-'ahd*. Konsep *aman* merujuk pada jaminan perlindungan dan keamanan yang diberikan negara Islam kepada utusan atau warga asing yang memasuki wilayahnya dengan niat damai. Status *aman* ini bersifat kontraktual: ia lahir dari akad timbal balik dan berlaku selama kedua pihak menjalankan kewajibannya. Dalam analogi modern, *aman* ini paralel dengan kekebalan diplomatik yang diberikan Konvensi Wina 1961: selama diplomat menjalankan fungsi resminya secara sah, negara penerima wajib menghormati dan melindunginya (Az-Zuhaili, 1985: 98).

Sebaliknya, *naqdhi al-'ahd* (pelanggaran perjanjian) adalah kondisi yang secara hukum membatalkan status *aman* tersebut. Apabila utusan asing terbukti melanggar syarat-syarat yang mendasari pemberian *aman* – misalnya melakukan spionase, intervensi dalam urusan dalam negeri, atau menyebarkan provokasi – maka perlindungan itu gugur dan negara penerima berhak mengambil tindakan, termasuk pengusiran. Inilah titik kritis yang membedakan penggunaan *persona non grata* yang *legitimate* (berbasis *naqdhi al-'ahd* yang nyata) dari penggunaannya yang bersifat retorsi politis semata. Dalam kasus Rusia-AS, lemahnya pembuktian atas pelanggaran konkret oleh diplomat yang diusir – sebagaimana dikritisi oleh berbagai pengamat hukum internasional – menunjukkan bahwa tindakan tersebut lebih dekat pada retorsi tanpa basis *naqdhi al-'ahd* yang sah, ketimbang penegakan norma diplomatik yang sesungguhnya.

Perbandingan antara *persona non grata* dalam hukum internasional dan *rafḍ al-rasul* dalam Siyasaḥ Dauliyah menunjukkan titik-titik konvergensi dan divergensi yang signifikan.

Kedua mekanisme memiliki kesamaan dalam hal: (1) mengakui hak negara penerima untuk menolak atau mengusir agen diplomatik asing; (2) berfungsi melindungi kedaulatan dan martabat nasional; (3) berperan menjaga integritas hubungan antarnegara; dan (4) mengakui bahwa kekebalan diplomatik bukan bersifat absolut dan dapat tunduk pada kepentingan yang sah dari negara penerima (Denza, 2016: 100; Az-Zuhaili, 1985: 233). Secara substansial, keduanya memberikan landasan yang valid bagi negara untuk bertindak defensif dalam ranah diplomatik.

Tabel 1. Komparasi Pasal 9 Konvensi Wina 1961 dan Siyasah Dauliyah

Aspek	Pasal 9 Konvensi Wina 1961	Siyasah Dauliyah (Islam)
Dasar Hukum	Perjanjian Internasional Modern (Positivistik).	Akad Aman (Perjanjian keamanan berbasis fiqh/syariah).
Alasan Pengusiran	Tidak perlu alasan. Bisa sewaktu-waktu.	Harus ada pelanggaran atas akad aman/tindakan musuh.
Perlakuan	Harus ditarik kembali/dipulangkan.	Dikeluarkan dari wilayah Islam dengan aman (jika tidak memerangi).
Subjek	Staf Diplomatik/Kepala Misi.	Safir/Rasul (Utusan).
Kedaulatan	Negara Penerima mutlak.	Kedaulatan Negara Islam terbatas aturan syariah.

Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan Denza (2016) dan Az-Zuhaili (1985).

Perbedaan fundamental antara kedua sistem terletak pada landasan filosofisnya. Hukum internasional mendasarkan *persona non grata* pada doktrin positivis tentang kedaulatan negara – hak yang bersumber dari kesetaraan negara dan kesepakatan bersama dalam sistem Westphalia. Siyasah Dauliyah sebaliknya mendasarkan penolakan utusan pada kerangka etika-teologis: perlindungan keadilan (*iqamat al-'adl*), penjagaan martabat negara (*hifz al-daulah*), dan kesejahteraan masyarakat (*maslahah*). Yang pertama berbasis hak; yang kedua berbasis kewajiban dan etika.

Perspektif Siyasah Dauliyah menawarkan koreksi normatif terhadap potensi penyalahgunaan *persona non grata* untuk tujuan politik semata. Irwansyah (2024) menunjukkan bahwa berbagai prinsip fundamental yang mendasari hukum internasional modern, seperti persamaan, larangan kekerasan, kerja sama, dan kepatuhan terhadap perjanjian, telah lama dikenal dalam sumber-sumber hukum Islam, sehingga penerapannya semestinya tidak berhenti pada kepatuhan formal semata, melainkan juga pada penghayatan nilai keadilan dan moralitas yang menjadi ruh dari prinsip-prinsip tersebut. Dengan menegaskan bahwa penolakan utusan harus didasarkan pada keadilan sejati dan kebutuhan moral, bukan kepentingan politik belaka, yurisprudensi Islam memperkenalkan dimensi etika yang tidak selalu dipersyaratkan secara eksplisit oleh hukum internasional positif. Ini relevan secara khusus dalam menganalisis pola pengusiran massal Rusia-AS yang lebih mencerminkan eskalasi politik ketimbang penegakan norma diplomatik.

Berdasarkan analisis di atas, praktik *persona non grata* dalam konflik Rusia-AS mengungkap ketegangan antara legalitas formal dan legitimasi moral dalam hukum diplomatik. Secara formal, kedua negara bertindak dalam koridor yang diperbolehkan Konvensi Wina 1961. Namun secara substantif, pengusiran massal berbasis balas

dendam tanpa pembuktian pelanggaran yang memadai merusak tatanan normatif yang menjadi dasar terselenggaranya diplomasi yang beradab.

Integrasi prinsip Siyasah Dauliyah ke dalam analisis hukum diplomatik menawarkan perspektif yang memperkaya kerangka teoritis yang tersedia bagi para pembuat kebijakan. Prinsip-prinsip seperti *al-'adl* (keadilan), *maslahah 'ammah* (kemaslahatan publik), dan *ishlah* (rekonsiliasi) dapat berfungsi sebagai parameter etis yang melengkapi – bukan menggantikan – ketentuan-ketentuan hukum internasional positif. Bagi negara-negara Muslim, termasuk Indonesia, kerangka integratif ini memberikan pembenaran yang berlandaskan nilai dalam pelaksanaan hak kedaulatan di arena diplomatik.

Refleksi konkret atas prinsip-prinsip Siyasah Dauliyah tersebut dapat ditemukan dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Doktrin *Bebas-Aktif* yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 dan dioperasionalkan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri secara substantif sejalan dengan semangat *maslahah 'ammah* dan *ishlah* dalam Siyasah Dauliyah, sekaligus menunjukkan bagaimana nilai-nilai fiqh siyasah dapat difungsikan sebagai soft power kebijakan luar negeri Indonesia (Damayanti, 2023: 355). Ketika negara-negara adidaya seperti Rusia dan Amerika Serikat terjebak dalam siklus retorsi *persona non grata* yang destruktif, Indonesia justru mempraktikkan pendekatan *Siyasah Dauliyah* yang ideal: tetap menjaga hubungan bilateral yang seimbang dengan kedua pihak tanpa terjebak dalam logika blok, demi mengemban tanggung jawab konstitusional untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Posisi ini bukan sekadar netralitas pasif, melainkan ekspresi aktif dari prinsip *al-'adl* dan *ishlah* yang menempatkan kemaslahatan global di atas kepentingan politik sempit. Dengan demikian, doktrin *Bebas-Aktif* Indonesia tidak hanya kompatibel dengan kerangka Siyasah Dauliyah, tetapi dapat dipandang sebagai contoh penerapan nyata etika diplomatik Islam dalam konteks negara bangsa modern.

SIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pasal 9 Konvensi Wina 1961 memberikan hak kedaulatan yang luas kepada negara penerima untuk mendeklarasikan diplomat sebagai *persona non grata* tanpa kewajiban memberikan alasan, tetapi hak ini harus tetap dilaksanakan dalam kerangka tujuan normatif Konvensi secara keseluruhan, yakni pemeliharaan perdamaian, keamanan internasional, dan hubungan yang bersahabat antarnegara. Praktik pengusiran massal dan simetris dalam konflik Rusia-AS memperlihatkan tendensi penyalahgunaan *persona non grata* sebagai instrumen retorsi politis; meskipun secara formal tidak melanggar Pasal 9, tindakan tersebut bertentangan dengan semangat Konvensi dan berpotensi mengancam stabilitas tatanan diplomatik internasional. Sementara itu, Siyasah Dauliyah melalui konsep *rafd al-rasul* dan prinsip-prinsip etis yang dikembangkan Al-Mawardi, Ibnu Qayyim, dan Az-Zuhaili menyediakan kerangka normatif paralel yang secara substansial selaras dengan hukum internasional, namun dengan penekanan bahwa pelaksanaan hak tersebut harus dilandasi keadilan dan kebutuhan moral, bukan sekadar kepentingan politik semata.

Penelitian ini merekomendasikan perlunya pengembangan mekanisme akuntabilitas yang lebih kuat dalam penerapan persona non grata, baik melalui penegasan normatif dalam praktik diplomasi multilateral maupun melalui pengembangan kerangka etis yang mengintegrasikan nilai-nilai dari berbagai tradisi hukum, termasuk Siyasah Dauliyah, guna memperkuat legitimasi moral kebijakan diplomatik bagi negara-negara Muslim di masa mendatang. Penelitian selanjutnya disarankan untuk menguji kerangka integratif ini secara empiris pada kasus retorsi diplomatik lain di luar konflik Rusia-AS, termasuk yang melibatkan negara-negara mayoritas Muslim, guna memperkuat generalisasi temuan ini.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, atas dukungan yang diberikan selama proses penelitian dan penulisan artikel ini. Terima kasih juga disampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan masukan, diskusi, dan bantuan selama penyusunan artikel ini, serta kepada Orang tua, saudara, dan teman-teman seperjuangan. Penulis turut menyampaikan terima kasih kepada QOSIM: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum atas kesempatan publikasi yang diberikan.

DAFTAR RUJUKAN

- Al-Mawardi, Abu al-Hasan. (1996). *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah.
- Al-Haya Nur Azizah. (2024). "Analisis Prinsip Inviolability Diplomati dalam Konvensi Wina 1961 Perspektif Siyasah Dauliyah". Skripsi, Program Studi Hukum Ketatanegaraan dan Politik Islam, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Tersedia di: <https://digilib.uinsgd.ac.id/95055/>.
- Amadea, Ratu Sheeva., Danial., dan Anom, Surya. (2023). "Tindakan Balasan atas Persona Non Grata terhadap Pejabat Diplomati Amerika Serikat oleh Rusia Berdasarkan Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961". *Yustisia Tirtayasa: Jurnal Tugas Akhir*, 3(1), 73-81. DOI: <http://dx.doi.org/10.51825/yta.v3i1.15380>.
- Az-Zuhaili, Wahbah. (1985). *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh*, Jilid 6. Damaskus: Dar al-Fikr.
- Crawford, James. (2012). *Brownlie's Principles of Public International Law*, Edisi ke-8. Oxford: Oxford University Press.
- Damayanti, Rizki. (2023). "The Relevance of Fiqh Siyasah Dauliyah and Religion as Indonesian Soft Power in International Relations". *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*, 15(2), 343-365. DOI: <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v15i2.23371>.
- Denza, Eileen. (2016). *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Edisi ke-3. Oxford: Oxford University Press.
- Ibnu Hisyam. (t.t.). *As-Sirah an-Nabawiyyah*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah.
- Ibnu Qayyim al-Jawziyyah. (1994). *Ahkam Ahl adz-Dzimmah*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah.

-
- Ikram, Abdi Dzil., Fautanu, Idzam., dan Rizal, Luthfi Fahrul. (2025). "Relevansi Pidato Presiden pada KTT D-8 terhadap Diplomasi Indonesia dengan Palestina Perspektif Siyasa Dauliyah". *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, 5(1), 27-48. DOI: <https://doi.org/10.14421/mq7vf382>.
- Irwansyah. (2024). "Prinsip-Prinsip Hukum Internasional dalam Tinjauan Hukum Islam". *Jurnal Cerdas Hukum*, 2(2), 11-18. ISSN: 2964-2019. Tersedia di: <https://ejournal.institutidayatullahbatam.ac.id/index.php/jurnal-cerdas-hukum/article/view/236>
- Kadarudin. (2013). "Persona Non Grata Dalam Praktik Hukum Internasional". *Jurnal Hukum Justitia*, 1(1). ISSN 2338-9192.
- Kelsen, Hans. (1945). *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mangku, Dewa Gede Sudika. (2020). "Persona Non Grata Dalam Kasus Penangkapan Atase Militer Uni Soviet Sergei P. Egorov Berdasarkan Konvensi Wina". *Pandecta Research Law Journal*, 15(1), 142-153. DOI: <https://doi.org/10.15294/pandecta.v15i1.22764>.
- Perserikatan Bangsa-Bangsa. (1961). *Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik*. United Nations Treaty Series, Vol. 500, No. 7310. Tersedia di: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20500/volume-500-i-7310-english.pdf>.
- Refra, Yulifia Serafina., Hanafi, Irma Halimah., dan Rehatta, Veriana Josepha Batseba. (2023). "Persona Non Grata Dalam Praktek Negara Rusia dan Ukraina Beserta Implikasi Hukumnya". *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(11), 1112-1119. DOI: <https://doi.org/10.47268/tatohi.v2i11.1449>.
- Shaw, Malcolm N. (2017). *International Law*, Edisi ke-8. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soekanto, Soerjono. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soeliongan, Amanda Eugenia. (2020). "Legal Opinion: Peracunan Eks Spionase Rusia". *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 1(1), 13-24. Tersedia di: <https://media.neliti.com/media/publications/458968-legal-opinion-poisoning-of-russian-ex-es-8ae4afaa.pdf>.
- Suntana, Ija. (2015). *Politik Hubungan Internasional Islam: Siyasa Dauliyah*. Bandung: CV. Pustaka Setia. ISBN 978-979-076-515-3.