

Dinamika Pengusiran Diplomat dalam Hukum Internasional: Analisis Kasus Retaliasi Persona Non Grata antara Amerika Serikat dan Rusia

(The Dynamics of Diplomatic Expulsion in International Law: An Analysis of the Persona Non Grata Retaliation Case between the United States and Russia)

Elsa Al-Baninah

Faculty of Law, YARSI University, Indonesia. E-mail: -

Abstrak: *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961 (VCDR 1961)* menempatkan kekebalan dan hubungan diplomatik sebagai fondasi komunikasi antarnegara, sekaligus menyeimbangkan perlindungan fungsi diplomatik dengan kedaulatan negara penerima melalui kewajiban Pasal 41 dan kewenangan *persona non grata* Pasal 9. Dalam praktik, terutama pada retaliasi Amerika Serikat–Rusia 2016–2018, *persona non grata* digunakan untuk pengusiran massal dan simetris yang menunjukkan pola *tit-for-tat*, sehingga memunculkan problem normatif mengenai pergeseran dari respons atas pelanggaran individual menjadi instrumen *coercive diplomacy* yang memanfaatkan kelonggaran Pasal 9 tanpa pengawasan yudisial. Permasalahan utama yang dikaji adalah ketegangan antara desain normatif *VCDR 1961* dan praktik retorsion politik, serta bagaimana pengusiran diplomat dalam konteks tersebut dikualifikasikan dalam teori tanggung jawab negara. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan doktrinal-analitis, memadukan pembacaan sistematis terhadap *VCDR 1961* dan *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* dengan *conceptual approach* atas konsep *persona non grata*, *retorsion*, dan *countermeasures*. Hasilnya menunjukkan bahwa meskipun pengusiran diplomat tetap lawful sebagai *retorsion*, praktik pengusiran massal mengaburkan batas dengan *countermeasures* dan menegaskan perlunya pedoman normatif agar *persona non grata* tidak berubah menjadi instrumen *coercive diplomacy* yang tidak terkontrol.

Kata Kunci: *persona non grata*; *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961*; tanggung jawab negara (*state responsibility*); *retorsion* dan *countermeasures*; pengusiran diplomat Amerika Serikat–Rusia.

Abstract: *The Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961 (VCDR 1961)* establishes diplomatic immunity and relations as a cornerstone of interstate communication, while at the same time seeking to balance the protection of diplomatic functions with the sovereignty of the receiving State through the obligations in Article 41 and the *persona non grata* power in Article 9. In practice, particularly in the context of United States–Russia retaliatory measures between 2016 and 2018, *persona non grata* has been employed for large-scale, symmetrical expulsions that exhibit a *tit-for-tat* pattern, thereby raising normative concerns about a shift from responses to individual violations toward an instrument of *coercive diplomacy* that exploits the flexibility of Article 9 in the absence of judicial oversight. The central issue examined in this study is the tension between the normative design of the *VCDR 1961* and the practice of political *retorsion*, as well as how diplomatic expulsions in this context are classified within the framework of the law of State responsibility. The research adopts a normative juridical method with a doctrinal-analytical approach, combining a systematic reading of the *VCDR 1961* and the *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* with a *conceptual approach* to *persona non grata*, *retorsion*,

and countermeasures. The findings indicate that although diplomatic expulsions remain lawful as acts of retorsion, the practice of mass expulsions blurs the line with countermeasures and underscores the need for normative guidance to ensure that *persona non grata* does not evolve into an uncontrolled instrument of coercive diplomacy.

Keywords: *persona non grata*; Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961; State responsibility; retorsion and countermeasures; United States–Russia diplomatic expulsions.

1. Pendahuluan

Kekebalan dan hubungan diplomatik merupakan salah satu fondasi utama dalam konstruksi hukum internasional modern. Tanpa adanya jaminan atas keamanan, independensi, dan kebebasan bergerak bagi para diplomat, sulit membayangkan adanya komunikasi yang stabil antara negara-negara berdaulat, terutama dalam konteks hubungan internasional yang kompleks dan sarat ketegangan geopolitik. Konsepsi ini dikodifikasikan secara komprehensif dalam *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961* (VCDR 1961), yang hingga kini diakui sebagai instrumen multilateral utama dalam mengatur hak istimewa, kekebalan, dan kewajiban aktor diplomatik. VCDR 1961 dirancang untuk menyeimbangkan dua kepentingan.¹ Di satu sisi, konvensi ini bertujuan memastikan bahwa diplomat dapat menjalankan tugasnya tanpa intimidasi atau intervensi negara penerima. Di sisi lain, konvensi tersebut juga menjamin bahwa keberadaan mereka tidak berubah menjadi ancaman terhadap hukum nasional dan kedaulatan negara penerima.

Dalam arsitektur normatif VCDR 1961, prinsip keseimbangan tersebut tampak antara lain pada hubungan antara ketentuan mengenai kewajiban diplomat dan hak negara penerima. Pasal 41 VCDR 1961 menyatakan bahwa semua orang yang menikmati hak istimewa dan kekebalan diplomatik berkewajiban menghormati hukum dan peraturan negara penerima serta dilarang mencampuri urusan dalam negeri negara tersebut.² Ketentuan ini memperjelas bahwa kekebalan bukanlah lisensi untuk bertindak sewenang-wenang, melainkan fasilitas fungsional yang bersifat kondisional; perlindungan tetap berlaku sejauh diplomat tidak menyalahgunakan posisinya. Pada sisi yang lain, Pasal 9 VCDR 1961 memberikan kewenangan kepada negara penerima untuk setiap saat menyatakan seorang diplomat sebagai *persona non grata*, baik sebelum maupun setelah tiba di wilayah negara penerima, dan mewajibkan negara pengirim untuk memanggil kembali atau mengakhiri fungsi diplomat tersebut dalam jangka waktu yang wajar.³ Yang khas dari Pasal 9 adalah ketiadaan kewajiban bagi negara penerima untuk menjelaskan alasan di balik keputusan tersebut; rumusan “*without having to explain its decision*” atau

¹ Ria Wulandari, “Reform of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations and Its Challenges,” *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 24, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.31941/pj.v24i1.7097>.

² I Liyanage, “Beyond Borders: Historical Evolution of Diplomatic Immunity and Its Contemporary Application in Sri Lanka and the United Kingdom,” *Sri Lanka Journal of International Law* 30, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.4038/sljil.v30i1.2>.

³ Nehaluddin Ahmad, “The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices,” *Laws* 9, no. 3 (2020): 18, <https://doi.org/10.3390/laws9030018>.

“tanpa harus memberikan alasan” menegaskan bahwa hak ini merupakan prerogatif kedaulatan yang luas.

Apabila dilihat dari perspektif desain, tampak berupaya memberikan hak lindung maksimum bagi negara penerima tanpa mengorbankan kelancaran hubungan diplomatik. Negara penerima diberi instrumen yang kuat untuk mengusir diplomat yang dianggap merugikan, sedangkan negara pengirim berkewajiban mematuhi keputusan tersebut dengan menarik diplomatnya dalam waktu tertentu jika tidak ingin diplomat yang bersangkutan kehilangan kekebalan yang dinikmati. Literatur hukum diplomatik Indonesia dan internasional secara konsisten mencatat bahwa *persona non grata* merupakan hak setiap negara, dan bahwa ketentuan Pasal 9 dipahami sebagai jaminan bagi negara penerima untuk mempertahankan integritas dan keamanan nasionalnya. Di berbagai tulisan akademik, *persona non grata* umumnya dijelaskan sebagai reaksi terhadap perilaku seorang diplomat yang dianggap melanggar hukum lokal, merusak martabat negara penerima, atau melakukan tindakan subversif seperti *espionage*.

Namun demikian, praktik hubungan diplomatik kontemporer memperlihatkan dinamika yang tidak sepenuhnya sejalan dengan ideal normatif tersebut. Dalam beberapa dekade terakhir, terutama setelah berakhirnya Perang Dingin, negara-negara telah memanfaatkan mekanisme *persona non grata* bukan hanya sebagai respons terhadap pelanggaran individual, tetapi juga sebagai instrumen tekanan politik kolektif dalam situasi ketegangan geopolitik yang tinggi.⁴ Salah satu contoh paling mencolok terlihat dalam hubungan antara Amerika Serikat dan Rusia pada periode 2016 sampai 2018, ketika terjadi rangkaian pengusiran diplomat yang bersifat massal dan simetris. Menjelang akhir 2016, pemerintahan Barack Obama mengusir 35 diplomat Rusia dan menutup dua kompleks diplomatik Rusia di Amerika Serikat sebagai respons terhadap tuduhan keterlibatan Rusia dalam operasi siber yang memengaruhi pemilihan umum presiden Amerika Serikat. Pada tahun-tahun berikutnya, terutama setelah insiden peracunan Sergei Skripal di Salisbury pada 2018, Amerika Serikat bersama sejumlah negara Eropa melakukan pengusiran serentak terhadap puluhan diplomat Rusia. Rusia pada gilirannya merespons dengan pengusiran balasan terhadap diplomat Amerika Serikat dan negara-negara lain dalam jumlah yang disesuaikan secara presisi, misalnya dengan mengusir tepat 60 diplomat sebagai balasan terhadap pengusiran 60 diplomat sebelumnya.

Simetri kuantitatif dalam praktik pengusiran tersebut menimbulkan pertanyaan serius mengenai dasar normatif setiap tindakan pengusiran. Dalam kerangka ideal yang dibayangkan oleh *VCDR 1961*, pengusiran seorang diplomat dapat diasumsikan sebagai respons terhadap pelanggaran konkret terhadap kewajiban untuk menghormati hukum dan tidak mencampuri urusan dalam negeri negara penerima.⁵ Akan tetapi, dalam praktik pengusiran massal yang diatur berdasarkan angka tertentu sebagai bagian dari pola tit-for-tat, sulit untuk berasumsi bahwa tepat sejumlah diplomat yang diusir telah melakukan pelanggaran individual yang dapat diverifikasi secara objektif. Pola tersebut

⁴ Y Moritani and H Akiyama, “Securitisation behind Persona Non Grata: Implications to the Theory and the Cases Regarding the Russian Invasion of Ukraine in 2022,” *F1000Research*, 2023, <https://doi.org/10.12688/f1000research.129876.1>.

⁵ Moritani and Akiyama.

cenderung menunjukkan bahwa mekanisme *persona non grata* sedang digunakan sebagai instrumen *retorsion* politik antarnegara, di mana pengusiran diplomat berfungsi sebagai pesan geopolitik yang terukur dan tidak semata-mata sebagai sanksi hukum atas pelanggaran personal. Dengan demikian, terdapat jurang yang cukup lebar antara desain normatif yang menempatkan *persona non grata* sebagai respons terhadap pelanggaran kewajiban diplomatik dan praktik aktual yang memposisikannya sebagai bagian dari strategi tekanan diplomatik kolektif.

Kesenjangan ini menjadi semakin signifikan apabila dikaji dalam konteks ketiadaan mekanisme pengawasan yudisial internasional terhadap penggunaan *persona non grata*. *VCDR 1961* tidak menyediakan lembaga atau prosedur yang dapat digunakan untuk menguji apakah keputusan negara penerima menyatakan seorang diplomat sebagai *persona non grata* sejalan dengan kewajiban-kewajiban hukum internasionalnya. Keputusan tersebut sepenuhnya berada di ranah diskresi negara penerima dan komunitas internasional tidak memiliki instrumen formal untuk menuntut klarifikasi atau justifikasi substantif, bahkan ketika pengusiran dilakukan dalam skala besar dan bernuansa politis.⁶ Keadaan ini berbeda dengan mekanisme tanggung jawab negara secara umum, yang melalui kerangka *International Law Commission (ILC) 2001* tentang *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* memberikan struktur konseptual yang relatif rinci mengenai syarat, bentuk, dan batas tindakan balasan yang sah.

Dalam *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, dibedakan secara tegas antara tindakan balasan yang lawful namun tidak bersahabat yang dikenal sebagai *retorsion* dan tindakan balasan yang pada dasarnya melanggar kewajiban internasional tetapi dapat dibenarkan sementara sebagai *countermeasures* terhadap pelanggaran sebelumnya.⁷ Kerangka ini merumuskan bahwa suatu negara tidak boleh melakukan *countermeasures* kecuali sebagai respons terhadap pelanggaran kewajiban internasional oleh negara lain, dan tindakan balasan tersebut harus memenuhi sejumlah kriteria seperti proporsionalitas dan tujuan untuk mendorong ketaatan kembali pada kewajiban internasional. Sementara itu, *retorsion* dipahami sebagai tindakan yang meskipun tidak bersahabat, tetap berada dalam koridor lawful; contohnya termasuk pemutusan bantuan, pembatasan hubungan ekonomi, dan, dalam banyak interpretasi, pengusiran diplomat. Akan tetapi, *Draft Articles* tidak memerinci secara khusus hubungan antara mekanisme *persona non grata* dalam *VCDR* dan kategori *retorsion* atau *countermeasures* dalam hukum tanggung jawab negara. *VCDR* sendiri, sebagaimana dibaca bersama literatur hukum diplomatik, berhenti pada pemberian hak kepada negara penerima untuk mengusir diplomat tanpa menjelaskan bagaimana, sejauh mana, dan dalam kondisi apa hak tersebut dapat dikualifikasikan sebagai *retorsion* sah atau justru berpotensi masuk dalam lingkup tindakan yang problematik.⁸

⁶ Kevin P Riehle, "Soviet and Russian Diplomatic Expulsions: How Many and Why?," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 37 (2023): 1238–63, <https://doi.org/10.1080/08850607.2023.2272216>.

⁷ International Law Commission, "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries" (New York: United Nations, 2001), https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

⁸ S Andreichenko, "Development of the Institution of Retorsion in International Law," *Juridical Scientific and Electronic Journal*, no. 3 (2025), <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/113>.

Penelitian-penelitian terdahulu mengenai *persona non grata*, baik dalam literatur nasional maupun internasional, umumnya berfokus pada dua tema utama. Tema pertama adalah kajian normatif yang menjelaskan bentuk-bentuk pelanggaran yang dapat memicu penetapan *persona non grata*, seperti kegiatan yang merugikan negara penerima, tindakan subversif, intervensi terhadap urusan dalam negeri, atau kejahatan serius yang dilakukan oleh diplomat. Tema kedua adalah analisis tentang bagaimana Pasal 9 VCDR memberikan kewenangan kepada negara penerima untuk mengusir diplomat dengan atau tanpa alasan yang terperinci, dan bagaimana kewenangan ini dipahami sebagai perwujudan kedaulatan negara dalam melindungi kepentingan nasional. Beberapa studi juga menyinggung secara ringkas implikasi pengusiran diplomat terhadap hubungan bilateral, tetapi kajian tersebut jarang secara sistematis menganalisis praktik pengusiran massal bermotif *retorsion* dalam perspektif tanggung jawab negara.

Di sisi lain, literatur mengenai tanggung jawab negara dan tindakan balasan telah berkembang pesat, terutama sejak diadopsinya *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* oleh ILC pada tahun 2001. Dokumen ini merumuskan elemen-elemen dasar kesalahan internasional, yaitu *attribution* dan *breach*, konsekuensi hukum berupa kewajiban penghentian pelanggaran dan reparasi, serta ruang lingkup tindakan balasan yang sah.⁹ Dalam konteks ini, tindakan pengusiran diplomat sering diasumsikan sebagai bentuk *retorsion* yang lawful, sepanjang tidak melanggar kewajiban traktat atau kebiasaan tertentu. Akan tetapi, belum banyak kajian yang mencoba menguji apakah pengusiran massal dan simetris terhadap diplomat, sebagaimana terlihat dalam kasus hubungan Amerika Serikat dan Rusia, tetap dapat dikualifikasikan sebagai *retorsion* biasa atau justru menunjukkan pola penggunaan mekanisme *persona non grata* sebagai sarana untuk menghindari mekanisme tanggung jawab negara yang lebih ketat.

Dalam konteks hukum nasional dan regional, diskursus mengenai *persona non grata* juga berkembang, misalnya melalui kajian yang menelaah implikasi yuridis penetapan *persona non grata* terhadap pejabat diplomatik dan penerapan VCDR 1961 di berbagai yurisdiksi. Sebagian kajian tersebut menyoroti bahwa Pasal 9 VCDR hanya mengatur hak negara penerima untuk menyatakan seorang diplomat “*not acceptable*” atau *persona non grata*, tanpa menyebut secara eksplisit jenis sanksi atau konsekuensi lebih jauh bagi diplomat yang melakukan pelanggaran.¹⁰ Meskipun demikian, praktik maupun doktrin tetap menegaskan bahwa pengusiran merupakan konsekuensi utama yang melekat pada status *persona non grata*, dan negara pengirim berkewajiban menarik diplomat tersebut. Di Indonesia, misalnya, beberapa artikel hukum menjelaskan bahwa *persona non grata* dipahami sebagai mekanisme perlindungan yang memungkinkan negara penerima menjaga martabat dan keamanan nasionalnya terhadap aktivitas yang dianggap merugikan.

Kendati demikian, baik di tingkat global maupun nasional, keterkaitan antara mekanisme *persona non grata* dengan kerangka tanggung jawab negara belum menjadi fokus utama

⁹ Commission, “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries.”

¹⁰ Ratu Sheeva Amadea, D Danial, and Surya Anom, “Tindakan Balasan Atas Persona Non Grata Terhadap Pejabat Diplomatik Amerika Serikat Oleh Rusia Berdasarkan Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961,” *Yustisia Tirtayasa: Jurnal Tugas Akhir* 3, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.51825/yta.v3i1.15380>.

kajian. Padahal, dalam praktik, pengusiran diplomat dapat memiliki konsekuensi politik dan hukum yang signifikan, terutama ketika dilakukan secara massal dan dalam pola saling balas. Tanpa kerangka evaluasi yang jelas, terdapat risiko bahwa *persona non grata* digunakan tidak semata sebagai instrumen untuk merespons pelanggaran kewajiban diplomatik, tetapi sebagai alat tekanan yang memanfaatkan celah normatif VCDR, yaitu ketiadaan kewajiban justifikasi dan mekanisme pengawasan yudisial, untuk menghindari kriteria ketat yang diatur dalam hukum tanggung jawab negara terhadap tindakan balasan.

Berdasarkan gambaran faktual dan kerangka normatif di atas, penelitian ini memilih untuk menggunakan teori tanggung jawab negara (*state responsibility*) sebagai satu-satunya lensa analitis. Melalui teori ini, penelitian berupaya menjawab dua pertanyaan pokok. Pertanyaan pertama adalah bagaimana konstruksi normatif Pasal 9 VCDR 1961 mengenai *persona non grata* beroperasi dalam kaitannya dengan kewajiban-kewajiban yang diatur dalam Pasal 41, dan sejauh mana hubungan keduanya memberikan perlindungan yang memadai terhadap potensi penyalahgunaan mekanisme pengusiran diplomat. Pertanyaan kedua adalah bagaimana praktik pengusiran massal dan *retorsion* diplomatik antara Amerika Serikat dan Rusia pada periode 2016 sampai 2018 dapat dikualifikasikan dalam kerangka tanggung jawab negara, khususnya dalam perbedaan antara *retorsion* dan *countermeasures*, serta apa implikasi normatifnya terhadap kebutuhan reformulasi atau penguatan arsitektur pengaturan *persona non grata* dalam VCDR 1961.

Rumusan masalah ini sekaligus mencerminkan jarak antara norma dan praktik yang hendak dijembatani oleh penelitian. Di satu sisi, norma VCDR 1961 dan doktrin tentang *persona non grata* dirancang untuk melindungi kedaulatan negara penerima dan menjamin stabilitas hubungan diplomatik. Di sisi lain, praktik pengusiran massal bermotif *retorsion* memperlihatkan penggunaan mekanisme ini sebagai instrumen *coercive diplomacy* yang tidak selalu sejalan dengan semangat perlindungan fungsi diplomatik dan prinsip proporsionalitas dalam hukum tanggung jawab negara. Dengan menempatkan fenomena tersebut dalam kerangka teori tanggung jawab negara, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan pemahaman yang lebih seimbang mengenai batas-batas sah penggunaan *persona non grata*, serta membuka ruang bagi diskusi tentang perlunya pedoman atau penguatan normatif, baik melalui interpretasi maupun pengembangan lebih lanjut, terhadap praktik pengusiran diplomat dalam hukum internasional kontemporer.

2. Metode

Metodologi penelitian dalam makalah ini secara tegas menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan orientasi doktrinal-analitis yang langsung diarahkan untuk membedah konstruksi Pasal 9 dan Pasal 41 *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961* (VCDR 1961) dalam kaitannya dengan kerangka tanggung jawab negara (*state responsibility*). Pendekatan yuridis normatif di sini dipahami sebagai penelitian yang menjadikan norma hukum tertulis, khususnya traktat internasional dan dokumen kodifikasi sebagai objek utama analisis, sehingga seluruh bangunan argumentasi bertumpu pada penafsiran sistematis terhadap teks hukum positif, penggalan asas dan konsep yang terkandung di

dalamnya, serta pengujian koherensi norma tersebut ketika dihadapkan dengan pola fakta konkret berupa praktik pengusiran diplomat bermotif retaliasi.

Penerapan metode ini dimulai dengan penetapan *VCDR 1961* sebagai bahan hukum primer utama, terutama Pasal 9 yang mengatur kewenangan negara penerima untuk menetapkan *persona non grata* dan Pasal 41 yang memuat kewajiban diplomat untuk menghormati hukum serta tidak mencampuri urusan dalam negeri negara penerima. Kedua pasal ini dianalisis secara tekstual dan sistematis untuk mengidentifikasi ruang lingkup hak dan kewajiban, relasi fungsional keduanya dalam arsitektur konvensi, serta potensi ketegangan normatif yang muncul ketika hak *persona non grata* digunakan dalam bentuk pengusiran massal dan simetris.¹¹ Analisis tersebut kemudian dilengkapi dengan pembacaan *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* yang diadopsi *International Law Commission* tahun 2001, khususnya ketentuan mengenai *retorsion*, *countermeasures*, dan prinsip proporsionalitas. Dokumen ini diperlakukan sebagai kerangka konseptual yang memberikan parameter bagi tindakan balasan negara, sehingga hak *persona non grata* dapat ditempatkan dalam spektrum tindakan balasan yang *lawful* maupun tindakan yang berpotensi problematik.

Metode yuridis normatif ini dioperasionalkan melalui kombinasi *statute approach* dan *conceptual approach*. *Statute approach* dilakukan dengan membaca *VCDR 1961* dan *Draft Articles* sebagai satu kesatuan sistem normatif, menelusuri hubungan antar ketentuan, serta menempatkan Pasal 9 dan Pasal 41 dalam struktur hak dan kewajiban yang lebih luas. *Conceptual approach* digunakan untuk mengelaborasi konsep-konsep kunci seperti *persona non grata*, *retorsion*, dan *countermeasures* berdasarkan literatur dan komentar otoritatif, lalu menyusunnya kembali dalam kerangka tanggung jawab negara yang dipilih sebagai teori tunggal. Fakta-fakta mengenai praktik pengusiran diplomat antara Amerika Serikat dan Rusia tidak dikumpulkan dan diolah sebagai data empiris dalam pengertian sosiologis, melainkan dijadikan pola fakta (*fact pattern*) untuk menguji kelenturan dan kecukupan norma yang telah diinterpretasikan. Teknik analisis yang digunakan adalah penafsiran hukum sistematis dan teleologis yang dikombinasikan dengan penalaran deduktif, sehingga dari rumusan traktat dan *Draft Articles* ditarik konsekuensi normatif yang kemudian diterapkan pada kasus konkret guna menilai apakah penggunaan *persona non grata* dalam bentuk retaliasi massal tetap berada dalam batas *retorsion* yang sah atau menimbulkan kebutuhan akan penajaman dan penguatan pengaturan normatif di masa mendatang.

3. Hasil Penelitian

Posisi *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961 (VCDR 1961)* sebagai instrumen utama yang mengatur hubungan diplomatik, termasuk hak istimewa, kekebalan, dan mekanisme korektif yang dimiliki negara penerima. Indonesia telah mengesahkan *VCDR 1961* melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina mengenai Hubungan Diplomatik beserta Protokol Opsionalnya, sehingga ketentuan Pasal 9 dan Pasal 41 *VCDR* menjadi bagian dari sistem hukum nasional dan mengikat dalam

¹¹ Ahmad, "The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices."

praktik hubungan diplomatik Indonesia. Pasal 41 VCDR mewajibkan seluruh diplomat untuk menghormati hukum dan peraturan negara penerima serta tidak mencampuri urusan dalam negeri negara tersebut. Pasal ini memposisikan kewajiban ketaatan dan *non-interference* sebagai *quid pro quo* atas hak kekebalan yang diberikan. Di sisi lain, Pasal 9 memberikan kewenangan kepada negara penerima untuk setiap saat menyatakan kepala misi atau anggota staf diplomatik sebagai *persona non grata*, tanpa kewajiban untuk menjelaskan alasan di balik keputusan tersebut.¹² Negara pengirim wajib menarik diplomat tersebut atau mengakhiri fungsinya, dan apabila kewajiban itu tidak dilaksanakan dalam jangka waktu yang wajar, negara penerima dapat menolak mengakui orang tersebut sebagai anggota misi.

Doktrin nasional konsisten menafsirkan Pasal 9 VCDR sebagai perwujudan hak kedaulatan negara penerima untuk melindungi kepentingan nasionalnya. Beberapa penelitian menjelaskan bahwa *persona non grata* merupakan mekanisme yang memungkinkan negara penerima menolak atau mengusir pejabat diplomatik yang dianggap tidak dapat diterima, baik karena aktivitasnya membahayakan keamanan, melanggar hukum, atau bertentangan dengan kepentingan negara.¹³ Salah satu kajian menyebut bahwa Pasal 9 hanya mengatur hak negara penerima untuk menyatakan seseorang sebagai non acceptable atau *persona non grata*, tanpa menentukan secara rinci bentuk sanksi lain yang menyertai. Namun, praktik internasional menunjukkan bahwa konsekuensi utama dari status *persona non grata* adalah kewajiban negara pengirim untuk menarik diplomat tersebut dan menghentikan aktivitasnya di negara penerima. Dengan demikian, dalam perspektif hukum Indonesia, *persona non grata* dipahami sebagai hak hukum yang sah, yang penggunaannya diakui baik oleh hukum internasional maupun oleh hukum nasional melalui ratifikasi.

Praktik pengusiran diplomat dalam kasus hubungan Amerika Serikat dan Rusia periode 2016 sampai 2018 menggambarkan penggunaan mekanisme *persona non grata* dalam skala yang belum pernah terjadi sebelumnya di era pasca-Perang Dingin. Pada akhir 2016, Amerika Serikat mengusir 35 diplomat Rusia dan menutup dua kompleks diplomatik Rusia sebagai respons terhadap dugaan keterlibatan Rusia dalam serangan siber yang menargetkan pemilihan umum presiden Amerika Serikat. Langkah ini dilanjutkan pada 2018, ketika Amerika Serikat bersama sejumlah sekutu Eropa mengusir lebih dari 150 diplomat Rusia sebagai bagian dari respons kolektif terhadap kasus peracunan Sergei Skripal di Salisbury, Inggris, yang dikaitkan dengan keterlibatan negara Rusia. Rusia menanggapi dengan pengusiran balasan yang simetris, termasuk pengusiran 60 diplomat Amerika Serikat dan penutupan konsulat tertentu, sehingga pola *tit-for-tat* antara kedua negara tampak sangat jelas. Di Eropa, sejumlah negara seperti Jerman juga mendeklarasikan staf diplomatik Rusia sebagai *persona non grata* dan secara eksplisit merujuk Pasal 9 VCDR 1961 sebagai dasar hukum pengusiran. Dari perspektif deskriptif, praktik ini memperlihatkan bahwa *persona non grata* telah menjadi instrumen yang

¹² Kevin Tobing and Idris Idris, "Analisis Hukum Kasus Penyelundupan Emas Yang Dilakukan Pejabat Diplomati Korea Utara Untuk Bangladesh Ditinjau Dari Vienna Convention On Diplomatic Relations 1961," *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2021), <https://doi.org/10.30596/delegalata.v6i2.5057>.

¹³ Elisabeth Septin Puspoayu, Afrizal Razqi, and G Maulida, "Tanggung Jawab Negara Terhadap Kegagalan Perlindungan Terhadap Pejabat Diplomati: Studi Kasus Penembakan Duta Besar Italia Untuk RD Kongo," *Supremasi Hukum* 17, no. 02 (2021), <https://doi.org/10.33592/jsh.v17i02.1495>.

digunakan tidak hanya untuk merespons pelanggaran individual, tetapi juga sebagai bagian dari strategi tekanan kolektif dalam kerangka politik keamanan.

Konstruksi Pasal 9 dan Pasal 41 *VCDR 1961* tidak secara eksplisit menghubungkan penggunaan *persona non grata* dengan pembuktian pelanggaran terhadap kewajiban dalam Pasal 41, tetapi hubungan itu dapat dibaca melalui interpretasi sistematis dan teleologis. Dari sudut pandang teleologis, *VCDR 1961* dimaksudkan untuk memastikan bahwa perlindungan kekebalan diplomatik tidak berubah menjadi “perisai impunitas” bagi tindakan yang melanggar hukum negara penerima.¹⁴ Dengan demikian, *persona non grata* idealnya berfungsi sebagai mekanisme korektif terhadap pelanggaran kewajiban, di mana negara penerima dapat mengusir diplomat yang menyalahgunakan posisinya. Namun, karena Pasal 9 tidak mewajibkan negara penerima untuk mengumumkan atau membuktikan pelanggaran tersebut, dan karena tidak ada mekanisme yudisial internasional yang dapat menguji dasar deklarasi *persona non grata*, timbul ruang diskresi yang besar bagi negara untuk menggunakan mekanisme ini di luar konteks pelanggaran individual. Dari perspektif tanggung jawab negara, hal ini menimbulkan potensi ketidakseimbangan: hak *persona non grata* yang luas tidak diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas yang jelas, sehingga membuka kemungkinan penyalahgunaan.

Ketika praktik pengusiran massal antara Amerika Serikat dan Rusia dianalisis dalam kerangka *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, pengusiran diplomat melalui mekanisme *persona non grata* secara umum dapat ditempatkan dalam kategori *retorsion*.¹⁵ *Retorsion* dalam hukum tanggung jawab negara dipahami sebagai tindakan balasan yang tidak bersahabat tetapi tidak melanggar kewajiban internasional; dengan kata lain, tindakan yang lawful meskipun merugikan negara lain. Karena Pasal 9 *VCDR* secara eksplisit memberikan hak kepada negara penerima untuk mem-*persona non grata*-kan diplomat, tindakan tersebut pada dasarnya tidak dianggap sebagai pelanggaran kewajiban internasional, selama tidak ada ketentuan lain yang dilanggar. Namun, *Draft Articles* menekankan bahwa bahkan *retorsion* pun harus diletakkan dalam kerangka keseluruhan kewajiban internasional, termasuk prinsip proporsionalitas, keharusan, dan larangan penggunaan kekerasan. Dalam konteks ini, pengusiran massal yang dilakukan semata-mata untuk mencerminkan atau menandingi tindakan negara lain menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana praktik tersebut masih sejalan dengan tujuan hukum internasional untuk mengendalikan eskalasi dan mendorong penyelesaian damai.

Meskipun setiap pengusiran diplomat secara individual tetap *lawful* karena didukung Pasal 9 *VCDR*, penggunaan *persona non grata* dalam skala besar dan pola simetris dapat mengaburkan batas antara *retorsion* yang sah dan pola tindakan yang berpotensi mengarah pada *countermeasures* terselubung.¹⁶ *Draft Articles* mengatur bahwa *countermeasures* hanya dapat dilakukan sebagai respons terhadap pelanggaran

¹⁴ Abdulsalam Abdulsalam, “The International Criminal Responsibility of the Diplomatic Official,” *Al-Qurtas*, 2026, <https://doi.org/10.66045/0990238561>.

¹⁵ Commission, “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries.”

¹⁶ Mélanie Djabi and Oriane Sitte de Longueval, “Scapegoating in the Organization: Which Regulation Modes?” 23, no. 2 (2020): 1–19, <https://doi.org/10.37725/mgmt.v23i2.4871>

internasional yang serius, harus proporsional, sementara, dan ditujukan untuk mendorong kepatuhan, bukan untuk menghukum. Dalam praktik pengusiran massal, tujuan utama sering kali bukan pemulihan ketaatan terhadap norma tertentu, melainkan ekspresi ketidakpuasan politik dan sinyal geopolitik. Hal ini menimbulkan kesan bahwa *persona non grata* dapat dipakai sebagai alat untuk menghindari keterikatan pada rezim *countermeasures* yang lebih ketat, karena secara formal pengusiran tetap *lawful* tetapi secara substansial dijalankan sebagai bagian dari eskalasi politik yang terukur.

Dalam konteks Indonesia, *VCDR 1961* telah diinternalisasi melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982, dan bahwa peraturan perundang-undangan Indonesia tidak memberikan pengaturan khusus tambahan mengenai *persona non grata* di luar yang diatur *VCDR*. Sebagian literatur nasional menekankan bahwa hak *persona non grata* harus dipahami dalam kerangka lebih luas kewajiban Indonesia sebagai negara penerima untuk melindungi perwakilan diplomatik asing, termasuk melalui prinsip *ex gratia* dalam hal terjadi kerugian terhadap misi diplomatik di wilayahnya.¹⁷ Hal ini menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia berusaha menyeimbangkan antara perlindungan terhadap perwakilan asing dan hak kedaulatan untuk mengusir diplomat yang dianggap tidak dapat diterima, sesuai Pasal 9 *VCDR*. Secara yuridis normatif, posisi ini sejalan dengan struktur *VCDR*: Indonesia mengakui hak *persona non grata* tetapi juga mengakui kewajiban untuk melindungi misi diplomatik dan memfasilitasi pelaksanaan fungsi mereka sesuai Pasal 22 dan Pasal 25 *VCDR*.

Baik dalam kerangka internasional maupun nasional, tidak terdapat mekanisme formal yang dapat digunakan untuk menguji atau mengoreksi penggunaan *persona non grata* yang mungkin berlebihan. *VCDR 1961* memberikan hak penuh kepada negara penerima tanpa mewajibkan justifikasi publik, sementara *Draft Articles* tidak secara khusus mengatur batasan substantif terhadap retorsion dalam bentuk pengusiran diplomat. Akibatnya, secara yuridis normatif terdapat suatu “kekosongan pengawasan”, di mana penggunaan *persona non grata* bergantung sepenuhnya pada penilaian politik dan pertimbangan kebijakan masing-masing negara. Dalam kasus Amerika Serikat–Rusia dan respon kolektif Eropa, praktik ini menunjukkan bahwa negara-negara memanfaatkan pelanggaran Pasal 9 untuk mengambil tindakan yang kuat tanpa harus menanggung beban pembuktian pelanggaran atau menempuh mekanisme sengketa formal.

Pasal 9 *VCDR 1961* dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 di Indonesia memberikan dasar hukum yang jelas bagi penggunaan *persona non grata* sebagai alat perlindungan kedaulatan dan kepentingan nasional. Namun, ketika hak ini digunakan dalam bentuk pengusiran massal bermotif retaliasi seperti dalam kasus Amerika Serikat–Rusia, muncul ketidaksejajaran antara tujuan konvensi untuk menjaga fungsi diplomatik dan praktik negara yang menjadikan *persona non grata* sebagai instrumen *coercive diplomacy*. Dalam konteks Indonesia, hasil ini mengindikasikan perlunya kehati-hatian normatif dalam penerapan *persona non grata*, agar setiap penggunaan hak tersebut tetap sejalan dengan prinsip proporsionalitas, keharusan, dan komitmen terhadap penyelesaian sengketa secara damai sebagaimana tercermin dalam Piagam PBB dan kerangka tanggung jawab negara. Temuan ini sekaligus membuka ruang bagi diskusi lebih lanjut mengenai potensi

¹⁷ Moritani and Akiyama, “Securitisation behind Persona Non Grata: Implications to the Theory and the Cases Regarding the Russian Invasion of Ukraine in 2022.”

pengembangan pedoman praktik atau interpretasi bersama, baik melalui forum multilateral maupun dalam kebijakan nasional, untuk memastikan bahwa *persona non grata* tetap berada dalam koridor hukum yang dimaksudkan oleh *VCDR 1961* dan tidak berubah menjadi celah permanen bagi tindakan balasan yang tidak terkontrol secara normatif.

4. Pembahasan

Mekanisme *persona non grata* sebagaimana diatur dalam Pasal 9 *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961 (VCDR 1961)* merefleksikan upaya kompromis antara dua nilai dasar yang sering berada dalam ketegangan: perlindungan fungsi diplomatik yang efektif dan perlindungan kedaulatan negara penerima.¹⁸ Pada satu sisi, *VCDR 1961* berangkat dari asumsi bahwa tanpa hak istimewa dan kekebalan, diplomat tidak akan dapat bertindak secara bebas, dan akibatnya komunikasi antarnegara akan tersumbat. Pada sisi lain, konvensi itu juga mengakui bahwa negara penerima berhak mempertahankan integritas hukumnya dan melindungi diri dari tindakan diplomatik yang menyimpang atau mengancam. Pasal 41, yang mewajibkan diplomat menghormati hukum nasional dan melarang campur tangan dalam urusan internal, menjadi artikulasi normatif dari kewajiban ini. Dalam kerangka teori tanggung jawab negara (*state responsibility*), kedua pasal ini dapat dibaca sebagai upaya menempatkan hak dan kewajiban dalam satu sistem yang saling menyeimbangkan: hak kekebalan dan perlindungan diplomat diimbangi dengan kewajiban untuk tidak menyalahgunakan posisi, dan hak *persona non grata* diimbangi dengan kewajiban implisit untuk tidak menggunakannya secara sewenang-wenang.

Namun, struktur normatif yang tampak seimbang itu menyimpan problem filosofis mendasar yang terletak pada frasa “*without having to explain its decision*” dalam Pasal 9. Dari sudut pandang teori tanggung jawab negara, ketentuan tersebut berarti bahwa negara penerima dapat melakukan tindakan yang berdampak signifikan bagi hubungan diplomatik tanpa harus mengemukakan dasar faktual atau normatifnya dan tanpa terikat pada suatu mekanisme verifikasi eksternal. Dengan kata lain, ada asimetri yang jelas: kewajiban diplomat (dan secara tidak langsung negara pengirim) dirumuskan secara spesifik dan dapat diuji pelaksanaannya, sementara hak negara penerima untuk mengusir diplomat diberikan tanpa kewajiban justifikasi yang sepadan. Secara filosofis, ini menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana prinsip akuntabilitas dan *rule of law* diartikan dalam konteks hubungan diplomatik. Apabila hukum internasional *modern* didasarkan pada gagasan bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh norma, maka pemberian hak *persona non grata* yang hampir tanpa batas bisa dibaca sebagai residu paradigma kedaulatan absolut yang belum sepenuhnya diselaraskan dengan prinsip-prinsip akuntabilitas kontemporer.

Teori tanggung jawab negara, sebagaimana dikodifikasi dalam *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, mengasumsikan bahwa setiap

¹⁸ Yulifia Serafina Refra, I H Hanafi, and V J Rehatta, “Persona Non Grata Dalam Praktek Negara Rusia Dan Ukraina Beserta Implikasi Hukumnya,” *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 11 (2023), <https://doi.org/10.47268/tatohi.v2i11.1449>.

tindakan negara yang melanggar kewajiban internasional akan menimbulkan tanggung jawab dan memicu hak bagi negara yang dirugikan untuk mengambil tindakan balasan tertentu.¹⁹ Tindakan balasan tersebut dibedakan menjadi *retorsion* dan *countermeasures*; *retorsion* adalah tindakan tidak bersahabat tetapi *lawful*, sedangkan *countermeasures* adalah tindakan yang pada dasarnya melanggar kewajiban tetapi dapat dibenarkan sementara apabila memenuhi syarat tertentu, seperti proporsionalitas, tujuan untuk mendorong kepatuhan, dan penghormatan terhadap batas-batas tertentu seperti larangan penggunaan kekerasan dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam kerangka ini, pengusiran diplomat melalui mekanisme *persona non grata* umumnya diklasifikasikan sebagai *retorsion*, karena Pasal 9 VCDR memberikan landasan traktat eksplisit bagi tindakan tersebut. Tetapi jika dilihat lebih dalam, klasifikasi ini menyembunyikan ketegangan normatif: *retorsion* seharusnya tetap berada dalam orbit tujuan hukum internasional, yaitu pemeliharaan hubungan yang damai dan penegakan kewajiban, sementara praktik *persona non grata* dalam bentuk pengusiran massal dan simetris sering kali lebih menyerupai demonstrasi kekuatan simbolik ketimbang upaya rasional untuk memulihkan kepatuhan terhadap suatu kewajiban tertentu.

Pendekatan filosofis preskriptif mengharuskan pertanyaan: apakah penggunaan *persona non grata* dalam skala besar dan pola *tit-for-tat* antara Amerika Serikat dan Rusia masih sejalan dengan telos VCDR 1961 dan kerangka tanggung jawab negara, atau justru menandai distorsi fungsi norma? Secara normatif, VCDR dimaksudkan untuk mencegah eskalasi konflik dengan memberikan mekanisme perlindungan yang stabil bagi misi diplomatik, bukan sebaliknya menjadikannya arena untuk pertukaran sanksi simbolik yang dapat memperburuk ketegangan.²⁰ Dalam kasus pengusiran 60 diplomat Rusia oleh Amerika Serikat yang dibalas dengan pengusiran 60 diplomat Amerika Serikat oleh Rusia, sulit ditemukan kaitan langsung dengan pelanggaran individu terhadap Pasal 41. Hal ini menunjukkan bahwa *persona non grata* sedang dioperasionalkan sebagai alat *coercive diplomacy* yang memanfaatkan legitimasi formal Pasal 9 untuk tujuan politik yang tidak sepenuhnya berorientasi pada penegakan norma. Dari perspektif tanggung jawab negara, tindakan semacam ini dapat tetap diklasifikasikan sebagai *retorsion lawful*, tetapi kehilangan dimensi normatifnya sebagai bagian dari upaya kolektif untuk mengelola pelanggaran dan mendorong kepatuhan.

Jika diproyeksikan pada gagasan *rule of law* internasional, fenomena ini menimbulkan paradoks: di satu sisi, negara menggunakan hak yang diberikan oleh traktat; di sisi lain, penggunaan tersebut justru berpotensi merusak struktur kepercayaan yang hendak dibangun oleh traktat itu sendiri. Filosofisnya, ini mengingatkan pada diskusi klasik tentang perbedaan antara legalitas dan legitimasi; suatu tindakan dapat sah secara formal karena memiliki dasar hukum positif, tetapi tetap dipertanyakan legitimasi normatifnya jika bertentangan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh sistem hukum secara keseluruhan. Dengan demikian, analisa preskriptif yang memanfaatkan teori tanggung jawab negara perlu melampaui sekadar klasifikasi formal, dan

¹⁹ Commission, "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries."

²⁰ Wulandari, "Reform of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations and Its Challenges."

mempertanyakan apakah diperlukan *standard* normatif tambahan untuk membatasi atau membimbing penggunaan *persona non grata* dalam konteks *retorsion*.

Dalam konteks Indonesia, yang telah meratifikasi *VCDR 1961* melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982, persoalan filosofis ini hadir dalam bentuk berbeda tetapi tetap relevan. Sebagai negara yang menganut prinsip penyelesaian sengketa secara damai dan menjunjung tinggi Piagam PBB, Indonesia pada tingkat normatif berkepentingan untuk menempatkan hak *persona non grata* dalam kerangka kebijakan luar negeri yang bertumpu pada diplomasi dan dialog.²¹ Dalam situasi hipotetis di mana Indonesia menghadapi pelanggaran serius oleh diplomat asing, teori tanggung jawab negara memberikan dua lapis panduan: pertama, bahwa pengusiran melalui *persona non grata* tetap *lawful* dan sah sebagai manifestasi kedaulatan; kedua, bahwa tindakan tersebut seharusnya dipertimbangkan dalam terang prinsip proporsionalitas, keharusan, dan tujuan untuk memulihkan hubungan yang tertib, bukan sekadar sebagai respons emosional atau simbolik. Pendekatan ini sejalan dengan pemahaman dalam doktrin nasional bahwa *persona non grata* merupakan mekanisme perlindungan yang harus digunakan sebagai *last resort* setelah mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap hubungan bilateral dan reputasi Indonesia sebagai negara yang menghormati hukum internasional.

Salah satu gagasan yang dapat ditarik adalah perlunya pengembangan *soft law* atau pedoman praktik mengenai penggunaan *persona non grata* dalam konteks tindakan balasan antarnegara. Pedoman semacam ini, yang bisa disusun di bawah naungan *International Law Commission* atau forum multilateral lain, tidak perlu mengurangi hak substantif negara penerima yang diakui Pasal 9 *VCDR*, tetapi dapat memberikan parameter mengenai transparansi minimal, konsultasi, dan proporsionalitas, terutama ketika pengusiran dilakukan secara massal atau sebagai bagian dari respons kolektif. Misalnya, pedoman dapat mendorong negara untuk mengkategorikan dasar umum tindakan, seperti ancaman terhadap keamanan nasional atau pelanggaran berat terhadap hukum lokal, tanpa harus membeberkan rincian sensitif. Di samping itu, pedoman dapat mendorong penggunaan mekanisme konsultasi atau *good offices* untuk mencegah eskalasi, sehingga *persona non grata* tidak menjadi satu-satunya instrumen yang digunakan dalam menghadapi situasi tegang.

Perlunya integrasi eksplisit antara *VCDR 1961* dan kerangka tanggung jawab negara dalam interpretasi yurisprudensial dan praktik negara. Mahkamah Internasional dan tribunal lain, ketika menangani sengketa yang melibatkan pengusiran diplomat, dapat mulai mengartikulasikan standar tertentu mengenai penggunaan *persona non grata* dalam konteks *retorsion*, misalnya dengan menegaskan bahwa penggunaan hak tersebut tetap harus memperhatikan prinsip itikad baik (*good faith*), proporsionalitas, dan tujuan konstruktif.²² Hal ini tidak berarti bahwa setiap pengusiran diplomat dapat diuji atau

²¹ Yulia Rimapradesi, Taqiyya Rohadatul Aisyi, and Ananda Khaerunnisa, "Indonesia's Diplomacy as a Non-Permanent Member of The UN Security Council in Combating to Terrorism Crime 2019-2020," *Journal of Islamic World and Politics* 8, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.18196/jiwp.v8i1.88>.

²² Fradhana Putra Disantara, "The Implementation of Diplomatic Legal Principles: German Embassy Staff Visiting Islamic Defenders Front (FPI) Headquarters Case," *International Journal of Law Reconstruction* 5, no. 1 (2021): 1–24, <https://doi.org/10.26532/ijlr.v5i1.13636>.

dibatalkan, mengingat Pasal 9 memberikan hak diskresi yang luas, namun setidaknya dapat membangun jurisprudensi yang mengkontekstualisasikan penggunaan *persona non grata* dalam kerangka tanggung jawab negara. Secara filosofis, langkah ini akan membantu mengurangi kesan bahwa *persona non grata* adalah “wilayah bebas hukum” di mana negara dapat bertindak tanpa perlu memperhitungkan implikasi normatifnya.

Sebagian akademisi berpendapat bahwa konvensi tersebut sudah cukup fleksibel untuk menampung berbagai perkembangan praktik, dan bahwa masalah utama terletak pada implementasi, bukan pada teks. Namun, dari kacamata teori tanggung jawab negara, dapat dipertanyakan apakah fleksibilitas tersebut justru membuka ruang terlalu besar bagi praktik yang melemahkan tujuan konvensi. Salah satu opsi kompromi adalah mengembangkan protokol opsional yang tidak mengubah Pasal 9, tetapi menawarkan kerangka *best practices* mengenai penggunaan *persona non grata*, terutama dalam konteks pengusiran massal dan respons kolektif. Protokol semacam ini dapat memuat prinsip-prinsip seperti kewajiban untuk meminimalkan dampak terhadap hubungan jangka panjang, mendorong konsultasi sebelumnya, dan menghindari pola *tit-for-tat* yang bersifat mekanis.

Bagi Indonesia, rekomendasi preskriptif yang relevan dapat diarahkan pada dua tingkat. Pada tingkat normatif domestik, Indonesia dapat mengembangkan pedoman internal bagi Kementerian Luar Negeri mengenai kapan dan bagaimana *persona non grata* digunakan, dengan memasukkan pertimbangan yang bersumber dari teori tanggung jawab negara. Pedoman tersebut dapat menegaskan bahwa, meskipun Pasal 9 VCDR dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 memberikan kewenangan penuh, setiap keputusan pengusiran harus dinilai dari segi proporsionalitas, dampak diplomatik, dan kesesuaiannya dengan komitmen Indonesia terhadap penyelesaian sengketa secara damai. Pada tingkat internasional, Indonesia dapat memainkan peran konstruktif dengan mengusulkan diskusi tematik mengenai *persona non grata* dalam forum seperti *Non-Aligned Movement* atau *ASEAN*, untuk membangun konsensus regional bahwa mekanisme ini harus digunakan secara bertanggung jawab dan sebagai langkah terakhir.

Dengan demikian, dari perspektif teoritik tanggung jawab negara, pembahasan filosofis mengenai *persona non grata* mengarah pada dua kesimpulan utama yang bersifat preskriptif. Pertama, secara konseptual, hak *persona non grata* sebagaimana diatur Pasal 9 VCDR memang dapat diklasifikasikan sebagai *retorsion lawful*, tetapi penggunaannya tidak boleh dilepaskan dari tujuan umum hukum internasional untuk menjaga stabilitas dan mendorong kepatuhan terhadap norma. Kedua, pada tataran kebijakan, baik komunitas internasional maupun negara seperti Indonesia perlu mengembangkan kerangka interpretatif dan pedoman praktik yang memastikan bahwa *persona non grata* tidak berubah menjadi *instrumen coercive diplomacy* yang liar, melainkan tetap berfungsi sebagai mekanisme korektif yang proporsional, niscaya, dan selaras dengan semangat *rule of law internasional*.

5. Simpulan

Bertolak dari temuan bahwa *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961* (VCDR 1961), yang telah diadopsi ke dalam hukum nasional Indonesia melalui Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 1982, membangun kerangka normatif yang secara prinsip ingin menyeimbangkan perlindungan fungsi diplomatik dengan perlindungan kedaulatan negara penerima. Pasal 9 *VCDR 1961* memberikan hak luas kepada negara penerima untuk menyatakan seorang diplomat sebagai *persona non grata* tanpa kewajiban menjelaskan alasan, sementara Pasal 41 mewajibkan diplomat menghormati hukum dan melarang campur tangan dalam urusan domestik negara penerima. Secara yuridis normatif, hubungan keduanya menunjukkan desain yang menempatkan *persona non grata* sebagai mekanisme korektif terhadap pelanggaran kewajiban diplomatik, namun pada saat yang sama membuka ruang diskresi yang sangat besar karena tidak adanya kewajiban justifikasi maupun mekanisme pengawasan yudisial atas penggunaan kewenangan tersebut.

Analisis terhadap praktik pengusiran massal dan retaliasi diplomatik antara Amerika Serikat dan Rusia pada periode 2016 sampai 2018 memperlihatkan bahwa mekanisme *persona non grata* dalam kenyataannya dipergunakan bukan hanya sebagai respons terhadap pelanggaran individual, melainkan juga sebagai instrumen *retorsion* politik yang terstruktur dalam pola *tit-for-tat*. Pengusiran puluhan hingga lebih dari seratus diplomat secara serentak, yang diikuti pengusiran balasan dalam jumlah simetris, sulit dijelaskan semata-mata sebagai konsekuensi pelanggaran kewajiban Pasal 41 oleh setiap individu yang diusir. Hal ini menguatkan kesimpulan bahwa terdapat jurang antara desain normatif *VCDR 1961* yang mengasumsikan keterkaitan antara pelanggaran kewajiban dan penggunaan *persona non grata*, dengan praktik negara yang memanfaatkan mekanisme tersebut sebagai bagian dari *repertoar coercive diplomacy* kolektif. Dalam kerangka teori tanggung jawab negara sebagaimana dikodifikasi *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, pengusiran diplomat tetap dapat dikualifikasikan sebagai *retorsion lawful* karena berlandaskan Pasal 9 *VCDR*, tetapi praktik pengusiran massal dan simetris menunjukkan adanya kecenderungan menjadikan *persona non grata* sebagai jalur tindakan balasan yang relatif bebas dari kriteria ketat yang berlaku bagi *countermeasures*, seperti proporsionalitas dan tujuan pemulihan kepatuhan.

Dalam konteks Indonesia, yang telah mengikatkan diri pada *VCDR 1961*, penelitian ini menyimpulkan bahwa secara formal Pasal 9 memberikan dasar hukum yang sah bagi pemerintah Indonesia untuk menggunakan *persona non grata* sebagai instrumen perlindungan kepentingan dan keamanan nasional terhadap aktivitas diplomatik yang dianggap merugikan. Namun, secara yuridis normatif, penggunaan kewenangan tersebut tetap harus dibaca dalam kerangka komitmen Indonesia terhadap hukum internasional, prinsip penyelesaian sengketa secara damai, serta kewajiban melindungi misi diplomatik sebagaimana tercermin dalam ketentuan lain *VCDR*. Ketiadaan mekanisme formal untuk menguji atau mengoreksi penggunaan *persona non grata* yang berlebihan, baik di tingkat internasional maupun nasional, menunjukkan adanya kekosongan pengawasan yang berpotensi dimanfaatkan negara sebagai celah untuk melakukan tindakan balasan yang keras tetapi tetap tampak *lawful* secara formal.

Bertolak dari hasil dan pembahasan tersebut, penelitian ini menyimpulkan bahwa mekanisme *persona non grata* sebagaimana diatur dalam Pasal 9 *VCDR 1961* dan diadopsi dalam hukum Indonesia pada satu sisi tetap merupakan alat sah dan penting untuk melindungi kedaulatan dan integritas hukum negara penerima, tetapi pada sisi lain

memerlukan pembacaan yang lebih kritis dalam kerangka teori tanggung jawab negara untuk mencegahnya bergeser menjadi instrumen *coercive diplomacy* yang tidak terkontrol secara normatif. Secara preskriptif, diperlukan penguatan pedoman interpretatif dan praktik, baik melalui pengembangan *soft law* internasional maupun pedoman internal di tingkat nasional, agar penggunaan *persona non grata* senantiasa memperhatikan prinsip proporsionalitas, keharusan, itikad baik, dan tujuan pemeliharaan hubungan diplomatik yang tertib, sehingga tujuan awal *VCDR 1961* untuk menjamin stabilitas dan efektivitas hubungan diplomatik tidak tereduksi oleh praktik retaliasi politik yang memanfaatkan kelonggaran normatif Pasal 9.

Referensi

- Abdulsalam, Abdulsalam. "The International Criminal Responsibility of the Diplomatic Official." *Al-Qurtas*, 2026. <https://doi.org/10.66045/0990238561>.
- Ahmad, Nehaluddin. "The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices." *Laws* 9, no. 3 (2020): 18. <https://doi.org/10.3390/laws9030018>.
- Amadea, Ratu Sheeva, D Danial, and Surya Anom. "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, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.51825/yta.v3i1.15380>.
- Andreichenko, S. "Development of the Institution of Retorsion in International Law." *Juridical Scientific and Electronic Journal*, no. 3 (2025). <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/113>.
- Commission, International Law. "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries." New York: United Nations, 2001. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.
- Disantara, Fradhana Putra. "The Implementation of Diplomatic Legal Principles: German Embassy Staff Visiting Islamic Defenders Front (FPI) Headquarters Case." *International Journal of Law Reconstruction* 5, no. 1 (2021): 1–24. <https://doi.org/10.26532/ijlr.v5i1.13636>.
- Djabi, Mélanie, and Oriane Sitte de Longueval. "Scapegoating in the Organization: Which Regulation Modes?" 23, no. 2 (2020): 1–19. <https://doi.org/10.37725/mgmt.v23i2.4871>.
- Liyanage, I. "Beyond Borders: Historical Evolution of Diplomatic Immunity and Its Contemporary Application in Sri Lanka and the United Kingdom." *Sri Lanka Journal of International Law* 30, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.4038/sljil.v30i1.2>.
- Moritani, Y, and H Akiyama. "Securitisation behind Persona Non Grata: Implications to the Theory and the Cases Regarding the Russian Invasion of Ukraine in 2022." *F1000Research*, 2023. <https://doi.org/10.12688/f1000research.129876.1>.

- Puspoayu, Elisabeth Septin, Afrizal Razqi, and G Maulida. "Tanggung Jawab Negara Terhadap Kegagalan Perlindungan Terhadap Pejabat Diplomatik: Studi Kasus Penembakan Duta Besar Italia Untuk RD Kongo." *Supremasi Hukum* 17, no. 02 (2021). <https://doi.org/10.33592/jsh.v17i02.1495>.
- Refra, Yulifia Serafina, I H Hanafi, and V J Rehatta. "Persona Non Grata Dalam Praktek Negara Rusia Dan Ukraina Beserta Implikasi Hukumnya." *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 11 (2023). <https://doi.org/10.47268/tatohi.v2i11.1449>.
- Riehle, Kevin P. "Soviet and Russian Diplomatic Expulsions: How Many and Why?" *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 37 (2023): 1238–63. <https://doi.org/10.1080/08850607.2023.2272216>.
- Rimapradesi, Yulia, Taqiyya Rohadatul Aisyi, and Ananda Khaerunnisa. "Indonesia's Diplomacy as a Non-Permanent Member of The UN Security Council in Combating to Terrorism Crime 2019-2020." *Journal of Islamic World and Politics* 8, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.18196/jiwp.v8i1.88>.
- Tobing, Kevin, and Idris Idris. "Analisis Hukum Kasus Penyelundupan Emas Yang Dilakukan Pejabat Diplomatik Korea Utara Untuk Bangladesh Ditinjau Dari Vienna Convention On Diplomatic Relations 1961." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.30596/delegalata.v6i2.5057>.
- Wulandari, Ria. "Reform of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations and Its Challenges." *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 24, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.31941/pj.v24i1.7097>.