

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hukum internasional berperan penting dalam menjaga stabilitas, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia dalam hubungan antarnegara. Istilah *law of international* pertama kali diperkenalkan oleh Jeremy Bentham pada tahun 1780. Meskipun terdapat istilah lain seperti *Law of Nations* atau *law among nations*, istilah *international law* lebih umum digunakan dalam literatur dan praktik hukum karena dianggap paling mewakili konsep tersebut (Latipulhayat, 2021:1).

Dalam implementasinya, hukum internasional terbagi menjadi Public International Law dan Private International Law. Perbedaan keduanya terletak pada legal scope atau objek hukum yang diatur. Keduanya memiliki kesamaan karena sama-sama mengatur cross-border hubungan atau persoalan yang melintasi batas wilayah suatu negara (Heliarta, 2019:2).

Salah satu cabang penting dalam international law adalah *international refugee law*, yang berlandaskan pada prinsip-prinsip kemanusiaan (*humanitarian principles*). Sebagai bidang yang relatif baru, international refugee law dipandang oleh sebagian ahli sebagai cabang dari *international law*, sementara yang lain menganggapnya sebagai bagian dari *international humanitarian law* (IHL) atau *international human rights law* (IHRL) (Sakharina dkk, 2016: 2).

Dalam *international refugee law* dikenal pula istilah *asylum* (suaka). Kata *asylum* berasal dari bahasa Latin *asyilia*, yang berarti tempat yang tidak dapat diganggu gugat. Secara umum, *asylum* didefinisikan sebagai perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada warga negara asing dari ancaman atau tindakan

negaranya sendiri. Definisi lain dari suaka adalah perlindungan dari ekstradisi dan penangkapan yang diberikan oleh negara di wilayahnya kepada pelanggar politik dan pengungsi. Berdasarkan definisi-definisi tersebut suaka memiliki dua elemen utama yaitu perlindungan yang diberikan oleh negara di wilayahnya dan perlindungan yang diberikan kepada selain warga negara mereka sendiri (Handayani, 2023: 46).

Pada dasarnya, konsep asylum berlandaskan pada prinsip kemanusiaan (*humanitarian principles*), yaitu perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu yang membutuhkan perlindungan. Namun seiring waktu konsep suaka ini berkembang karena berbagai alasan dan tujuan, salah satunya adalah suaka karena alasan politik. Suaka politik adalah bentuk perlindungan yang diberikan oleh sebuah negara kepada individu asing yang terlibat dalam masalah atau tindak kejahatan politik di negara lain atau di negara tempat mereka mengajukan suaka. Aktivitas politik tersebut umumnya berakar dari perbedaan pandangan politik dengan pemerintahan yang sedang berkuasa, dan bukan didorong oleh kepentingan pribadi.

Seiring berjalannya waktu konsep suaka semakin berkembang, salah satunya yaitu suaka karena alasan politik. Suaka politik merupakan perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada individu asing yang terlibat perkara atau kejahatan politik di negara lain atau negara asal individu tersebut. Kegiatan politik tersebut biasanya dilakukan karena motif dan tujuan politik atau karena tuntutan hak-hak politiknya secara umum. Kejahatan politik ini biasanya dilandasi oleh perbedaan pandangan politiknya antara individu tersebut dengan rakyatnya atau individu tersebut dengan pemerintah. Suaka politik merupakan bagian dari

hubungan internasional karena dilakukan atas dasar pertimbangan kemanusiaan (Sakharina, 2016: 41).

Political asylum merupakan bentuk perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada warga negara asing yang melarikan diri dari negara asalnya akibat penganiayaan, ancaman, atau penuntutan yang bermotif politik. Dalam literatur *law of international* mendefinisikan *political asylum* sebagai perlindungan yang diberikan oleh suatu negara kepada pemohon suaka yang menjadi korban perkara atau kejahatan politik di negara asalnya (Iswandi, 2022: 191). Definisi ini menekankan bahwa objek perlindungan suaka politik berbeda dengan pengungsi pada umumnya, karena lebih menyoroti dimensi politik dari ancaman yang dihadapi.

Intrumen hukum utama dalam suaka adalah Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, yang membantu melindungi pengungsi yang sejatinya berada dalam keadaan yang rentan, tidak memiliki perlindungan dari negara mereka sendiri dan menghadapi tantangan besar terhadap keselamatan serta kesejahteraan mereka. Konvensi Pengungsi 1951 yang dilengkapi dengan Protokol 1967 menetapkan prinsip utama non-refoulement, yaitu larangan kembaliin pengungsi ke negara tempat ia menghadapi ancaman serius terhadap kehidupan atau kebebasannya.

Meskipun dasar tujuan dari hukum pengungsi dan suaka politik adalah kemanusiaan, kenyataannya terdapat perdebatan serius saat suaka politik diberikan kepada individu yang diduga sebagai pelaku terhadap kejahatan internasional. Konvensi Pengungsi 1951 Pasal 1F secara tegas mengatur bahwa seseorang yang diduga melakukan kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, atau tindak pidana serius tidak berhak memperoleh status pengungsi.

Klausul pengecualian ini ada guna mencegah adanya penyalahgunaan status pengungsi sebagai tameng bagi mereka yang seharusnya bertanggung jawab secara hukum atas tindakannya. Namun dalam praktiknya seringkali terjadi inkonsistensi antara norma internasional dengan keputusan politik negara. Inilah yang tampak dalam praktik pemberian suaka politik oleh Rusia kepada mantan Presiden Suriah yang digulingkan yang dituduh melakukan pelanggaran HAM berat sepanjang konflik bersenjata di negaranya (Human Rights Watch, 2016).

Konflik suriah menjadi salah satu tragedi kemanusiaan yang paling tragis pada abad ke-21. HAM yang secara fundamental itu hak mendasar bagi setiap individu mencakup hak untuk hidup dalam aspek hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang tentunya menjadi kebutuhan esensial bagi individu dan kelompok tanpa membedakan ras, etnis, dan agama (Sudika Mangku, 2021:3). Namun hak-hak yang seharusnya didapat oleh masyarakat suriah direnggut oleh perang saudara yang terjadi karena pemimpin negaranya sendiri kala itu, yang seolah-olah menjadi bom waktu untuk masyarakat suriah.

Masa pemerintahan Bashar al-Assad diliputi oleh harapan reformasi justru berubah menjadi rezim otoriter yang represif. Ketika Arab Spring menjalar ke Suriah pada tahun 2011 gelombang protes damai yang dilayangkan oleh rakyat guna menuntut demokrasi justru dihadapi dengan kekerasan brutal oleh aparat negara. Hal inilah menjadi pemicu perang saudara yang berkepanjangan, kondisi sosial ekonomi yang diperburuk, serta menimbulkan krisis kemanusiaan secara besar-besaran. Assad dituduh melakukan pelanggaran HAM berat, termasuk dengan penggunaan senjata kimia terhadap warga sipil (Hermawan, 2016: 15).

Salah satu bukti kekejaman dari rezim Assad adalah Penjara Saydnaya, yang berada di utara Damaskus, telah menjadi lambang pelanggaran HAM yang pelakunya *government Assad*, terutama sejak dimulainya perang saudara pada tahun 2011. Oleh karena itu, organisasi Amnesty Internasional menyebut tempat tersebut sebagai “rumah jagal manusia”. Kompleks penjara ini berfungsi sebagai lokasi untuk eksekusi tanpa hukum, penyiksaan, dan penghilangan nyawa secara paksa yang mencerminkan kekejaman yang ditunjukkan oleh Bashar al-Assad terhadap kelompok oposisi (VOA, 2024). Pada 8 Desember 2024 Bashar al-Assad berhasil digulingkan oleh pihak oposisinya yang telah memasuki wilayah damaskus, kemudian Rusia memberikan suaka politik kepada Bashar dan keluarganya atas dasar kemanusiaan pada 9 Desember 2024 berdasarkan laporan kantor berita Rusia (Lestari, 2024).

Adanya klaim pertimbangan kemanusiaan Rusia dalam memberikan suaka kepada Bashar al-Assad mengakibatkan munculnya ketegangan konflik normatif dengan prinsip dasar Konvensi Pengungsi 1951 yang mengecualikan perlindungan bagi pelaku kejahatan serius. Pemberian suaka politik oleh Rusia kepada Bashar al-Assad atas dasar kemanusiaan dinilai bertentangan khususnya pada pasal 1F Konvensi Pengungsi 1951 yang berkata ketentuan perlindungan di konvensi tersebut tidak ditunjukkan pada siapapun yang diduga melakukan pelanggaran kemanusiaan, pelanggaran pelanggaran perdamaian, kejahatan perang, *hard crime non-politic*, ataupun sikap yang kontradiktif dengan *purpose* dan prinsip PBB (Malahayati dkk, 2017: 26).

Situasi tersebut membentuk suatu dilema antara klaim kemanusiaan yang menghadapi kedaulatan negara dengan kewajiban internasional untuk

menegakkan tanggung jawab pidana. Dalam norma internasional serta kajian terkait menekankan bahwa praktik memberikan suaka kepada terduga pelaku kejahatan berat justru beresiko mendorong adanya impunitas internasional, hal ini dapat memutus jalur penegakan hukum terhadap pelaku kejahatan kemanusiaan (Veriandy dkk, 2025: 16-33).

Adanya pemberian suaka politik oleh Rusia kepada mantan Presiden Suriah Bashar al-Assad memicu perdebatan tajam dalam *law of international*, terutama terkait *non-refoulement principal* dan klausul eksklusif Pasal 1F Konvensi Pengungsi 1951. Menurut UNHCR, *non-refoulement* (Pasal 33 Konvensi 1951) melarang negara pihak untuk mengembalikan pengungsi ke tempat di mana nyawa atau kebebasannya terancam (Konvensi Pengungsi, 1951: 30). Sebaliknya, Pasal 1F Konvensi 1951 secara eksplisit mengecualikan hak pengungsi bagi siapa saja yang “diduga melakukan kejahatan terhadap perdamaian, kejahatan perang, atau kejahatan terhadap kemanusiaan”, serta *hard crime non-politic* di *asylum country* (Konvensi Pengungsi, 1951: 16).

Dalam kasus Assad, ia dituduh melakukan pelanggaran HAM berat, sehingga secara normatif ia tidak memenuhi syarat sebagai pengungsi di bawah definisi Konvensi 1951. Namun, Rusia menyatakan bahwa suaka diberikan “berdasarkan pertimbangan kemanusiaan”, menegaskan konflik antara kewajiban proteksi pengungsi dan pengecualian bagi pelaku kejahatan berat. Konflik inilah yang menjadi isu hukum struktural antara melindungi individu rentan dengan memastikan penjahat serius menghadapi keadilan.

Praktik suaka politik oleh Rusia kepada Bashar al-Assad menjadi representasi penting dalam menelaah sejauh mana prinsip *non-refoulement* benar-

benar dapat berfungsi sebagai mekanisme perlindungan kemanusiaan di tingkat internasional. Oleh sebab itu, penelitian normatif terhadap kasus ini menjadi signifikan untuk menguji konsistensi penerapan prinsip *non-refoulement* dan klausul eksklusif dalam kerangka hukum internasional Konvensi Pengungsi 1951, sekaligus menilai implikasinya terhadap akuntabilitas global dan perkembangan doktrin hukum pengungsi.

Penelitian ini memiliki tujuan utama untuk menganalisis definisi pengungsi menurut Konvensi Pengungsi 1951 serta relevansinya dengan pemberian suaka politik oleh Rusia kepada Bashar al-Assad, dan sejauh mana tindakan tersebut memenuhi kriteria sebagai pengungsi yang berhak memperoleh perlindungan internasional. Penelitian terkait praktik suaka utamanya terhadap Bashar al-Assad tidak banyak dan penelitian terdahulu cenderung hanya membahas bagaimana implikasi hukum dari praktik tersebut tanpa menyoroti permasalahan norma yang ada (Veriandy dkk., 2025). Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengeksplorasi bagaimana bentuk tanggung jawab negara berdasarkan Konvensi Pengungsi 1951 dalam menangani kasus Bashar al-Assad serta upaya pemenuhan kewajiban tersebut. Signifikansi penelitian ini terletak pada kontribusinya dalam memberikan pemahaman hukum yang lebih baik, mengusulkan perbaikan norma, serta memperjelas interpretasi hukum terkait klausul eksklusif.

Urgensi penelitian ini semakin kuat mengingat konteks aktual pada Desember 2024, ketika Rusia secara resmi memberikan suaka kepada Bashar al-Assad dan keluarganya setelah jatuhnya rezim Assad di Suriah. Berbagai media internasional, seperti Reuters melaporkan bahwa keputusan ini diambil dengan alasan “pertimbangan kemanusiaan” (Stolyarof, 2024). Namun, langkah tersebut

menuai kritik luas karena dinilai bertentangan dengan prinsip Konvensi 1951 yang justru mengecualikan pelaku kejahatan serius dari perlindungan. Oleh karena itu, agar dapat memberikan analisis normatif sekaligus menawarkan rekomendasi kebijakan guna mencegah praktik politik suaka yang melemahkan akuntabilitas internasional dilakukan penelitian dengan judul **“Suaka Politik Oleh Rusia Kepada Bashar al-Assad Ditinjau Berdasarkan Perspektif Konvensi Pengungsi 1951”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan sebelumnya, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut.

1. Belum jelasnya batasan dalam penerapan prinsip *non-refoulement* dan pasal 1F Konvensi pengungsi 1951 yang menyebabkan ambiguitas hukum dalam menentukan apakah perlindungan Rusia kepada Assad dapat dibenarkan secara yuridis atau justru merupakan bentuk pelanggaran terhadap hukum internasional.
2. Adanya pertentangan antara prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 33 Konvensi Pengungsi 1951 yang mewajibkan negara untuk tidak mengembalikan seseorang ke wilayah di mana seseorang berpotensi menghadapi penganiayaan, namun Pasal 1F secara eksplisit mengecualikan perlindungan bagi individu yang diduga melakukan kejahatan serius, termasuk kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan.
3. Ketidakselarasan aturan muncul ketika Rusia mendasarkan pemberian suaka kepada Bashar al-Assad pada alasan kemanusiaan yang sejalan dengan prinsip

non-refoulement, sementara komunitas internasional menilai tindakan tersebut melanggar klausul pengecualian Pasal 1F.

4. Penerapan prinsip *non-refoulement* pada pasal 33 dalam perlindungan politik oleh Rusia kepada Bashar dianggap kontradiktif dengan klausul pengecualian pada pasal 1F Konvensi Pengungsi 1951.
5. Belum adanya kepastian hukum mengenai bagaimana keseimbangan antara perlindungan kemanusiaan dalam pemberian suaka politik dengan kewajiban internasional untuk mencegah impunitas bagi pelaku kejahatan berat, sehingga menimbulkan dilema dalam praktik penerapan Konvensi Pengungsi 1951.

1.3 Pembatasan Masalah

Penelitian ini berfokus pada analisis hukum internasional terkait bagaimana pemberian suaka politik oleh Rusia kepada Mantan Presiden Suriah Bashar Al-Assad berdasarkan Konvensi Pengungsi 1951, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Penulis membatasi pembahasan pada kerangka international refugee law, khususnya Konvensi Pengungsi 1951 beserta Protokol 1967, serta beberapa instrumen international law yang relevan. Selain itu, penulis juga membatasi studi bukan pada suaka kemanusiaan atau pengungsi, melainkan pada isu suaka politik.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena tersebut, maka kajian permasalahan yang dapat diajukan, berikut.

1. Bagaimana pengaturan suaka politik menurut Konvensi Pengungsi 1951 berdasarkan perlindungan yang diberikan negara yaitu Rusia kepada Mantan Presiden Suriah Bashar al-Assad?
2. Bagaimana bentuk tanggung jawab Rusia berdasarkan Konvensi Pengungsi 1951 dalam menangani kasus Bashar al-Assad?

1.5 Tujuan Penelitian

Kajian rumusan masalah tersebut, ditunjukkan di penelitian ini dapat dibedakan menjadi tujuan umum dan khusus, yakni sebagai berikut :

1. Tujuan Umum

Untuk menganalisis secara yuridis praktik pemberian perlindungan politik oleh Rusia terhadap Bashar al-Assad dalam perspektif hukum internasional, khususnya berdasarkan ketentuan dan prinsip dalam Konvensi Pengungsi 1951, serta menilai apakah praktik Rusia dalam memberikan suaka politik kepada Bashar al-Assad dapat menjadi contoh dalam kesenjangan norma internasional.

2. Tujuan Khusus

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dijabarkan, adapun tujuan khusus dari penelitian ini, yakni sebagai berikut :

- a) Untuk menganalisis bagaimana definisi pengungsi menurut Konvensi Pengungsi 1951 serta relevansinya dengan pemberian suaka politik oleh Rusia kepada Bashar al-Assad, dan sejauh mana tindakan tersebut memenuhi kriteria sebagai pengungsi yang berhak memperoleh perlindungan internasional.

- b) Untuk meneliti bagaimana bentuk tanggung jawab negara berdasarkan Konvensi Pengungsi 1951 dalam menangani kasus Bashar al-Assad serta upaya pemenuhan kewajiban tersebut.

1.6 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini dibagi menjadi 2 yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis dengan penjabaran sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah terhadap pengembangan kajian hukum internasional, khususnya dalam bidang hukum pengungsi dan isu suaka politik. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkaya literatur hukum terkait kesenjangan norma (konflik norma) dalam praktik suaka politik yang berkaitan dengan perlindungan terhadap tokoh politik asing.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pengembangan Hukum Internasional

Penelitian ini bermanfaat dalam memperkaya kajian mengenai dinamika penerapan Konvensi Pengungsi 1951, khususnya terkait prinsip *non-refoulement* dan klausul pengecualian dalam Pasal 1F. Analisis mengenai pemberian suaka politik kepada seorang mantan kepala negara yang diduga melakukan kejahatan berat dapat menjadi kontribusi penting dalam pengembangan doktrin hukum pengungsi internasional. Selain itu, penelitian ini juga memperlihatkan bagaimana konflik norma antara

kewajiban melindungi pengungsi dan kewajiban mencegah impunitas dapat ditangani melalui pendekatan normatif dan konseptual.

2. Bagi Masyarakat Internasional

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik bagi masyarakat internasional mengenai batasan hukum dalam pemberian suaka politik. Dengan adanya kajian ini, masyarakat internasional, termasuk pembuat kebijakan dan lembaga internasional, dapat lebih berhati-hati dalam menilai legitimasi klaim kemanusiaan yang sering dijadikan alasan oleh negara dalam memberikan perlindungan. Penelitian ini juga menegaskan pentingnya akuntabilitas internasional agar praktik suaka politik tidak disalahgunakan untuk melindungi pelaku kejahatan berat yang seharusnya dimintai pertanggungjawaban.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan manfaat bagi penulis sendiri sebagai sarana untuk memperdalam pemahaman mengenai hukum pengungsi internasional, suaka politik, dan hukum pidana internasional. Selain itu, penelitian ini juga melatih penulis dalam mengembangkan kemampuan analisis normatif, menyusun argumen hukum secara sistematis, serta menghubungkan teori dengan praktik nyata dalam hubungan internasional. Penelitian ini dapat menjadi pijakan awal untuk penelitian lanjutan mengenai isu-isu hukum internasional lainnya yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia dan akuntabilitas negara.