

B. Sengketa Hukum dan Sengketa Politik

1. Dalam studi hukum internasional publik, dikenal ada dua macam sengketa internasional: sengketa hukum (*legal or judicial disputes*) dan sengketa politik (*political or non-justiciable disputes*). Sebetulnya tidak ada kriteria yang jelas dan diterima secara umum mengenai pengertian kedua istilah tersebut.
2. Yang kerap kali dipakai menjadi ukuran suatu sengketa sebagai sengketa hukum yakni manakala sengketa tersebut bisa atau dapat diserahkan dan diselesaikan oleh pengadilan internasional.
3. Namun pandangan demikian sulit diterima. Sengketa-sengketa internasional, secara teoritis pada pokoknya selalu dapat diselesaikan oleh pengadilan internasional. Sesulit apapun suatu sengketa, meskipun tidak ada pengaturannya sekalipun, suatu pengadilan internasional tampaknya bisa memutuskannya dengan bergantung kepada prinsip kepatutan dan kelayakan (*ex aequo et bono*).
4. Pada pokoknya, ada banyak sengketa yang bisa diserahkan dan kemungkinan besar bisa diselesaikan oleh pengadilan internasional. Tetapi karena salah satu atau kedua negara enggan menyerahkannya kepada pengadilan, pengadilan menjadi tidak berwenang mengadilinya. Dalam hal ini yang menjadi dasar hukum bagi pengadilan untuk melaksanakan yurisdiksinya adalah kesepakatan para pihak yang bersengketa.
5. Meskipun sulit untuk membuat perbedaan tegas antara istilah sengketa hukum dan sengketa politik, namun ada tiga golongan pendapat penting yang berkembang dalam hukum internasional.

i) Pendapat Friedmann.

6. Pendapat pertama adalah pendapat yang dikemukakan oleh golongan sarjana hukum internasional Amerika Serikat dengan pemukanya Professor Wolfgang Friedmann. Menurut beliau, meskipun sulit untuk membedakan kedua pengertian tersebut, namun pembedaannya dapat tampak pada konsepsi sengketanya. Konsepsi sengketa hukum memuat hal-hal berikut⁹

- (a) sengketa hukum adalah perselisihan-perselisihan antara negara yang mampu diselesaikan oleh pengadilan dengan menerapkan aturan-aturan hukum yang ada atau yang sudah pasti;
- (b) sengketa hukum adalah sengketa-sengketa yang sifatnya mempengaruhi kepentingan vital negara, seperti integritas wilayah dan kehormatan atau kepentingan-kepentingan penting lainnya dari suatu negara;
- (c) sengketa hukum adalah sengketa dimana penerapan hukum internasional yang ada cukup untuk menghasilkan suatu putusan yang sesuai dengan keadilan antara negara dengan perkembangan progresif hubungan-hubungan internasional;
- (d) sengketa hukum adalah sengketa-sengketa yang berkaitan dengan persengketaan hak-hak hukum yang dilakukan melalui tuntutan-tuntutan yang menghendaki suatu perubahan atas suatu hukum yang telah ada.

6a. Pandangan ini tampaknya diikuti oleh International Court of Justice (ICJ). Dalam sengketa *The Border and Transborder Armed Actions Case (Nicaragua vs Honduras) (1988)*, ICJ menyatakan, yang dimaksud dengan sengketa hukum adalah: "... a dispute capable of being settled by the application of principles and rules of international law. ...".¹⁰

⁹ Wolfgang Friedmann, *et.al.*, *International Law: Cases and Materials*, St. Paul Minn.: West Publishing Co. 1969, hlm. 243.

¹⁰ 1988 ICJ Rep. 69 (termuat dalam Martin Dixon, *Textbook on International Law*, London: Blackstone, 4th.ed., 2000, hlm. 272).

ii. Pendapat Waldock.

7. Pendapat kedua dikemukakan oleh para sarjana dan ahli hukum internasional dari Inggris yang membentuk suatu kelompok studi mengenai penyelesaian sengketa tahun 1963. Kelompok studi ini yang diketuai oleh Sir Humprey Waldock menerbitkan laporannya yang sampai sekarang masih dipakai sebagai sumber penting untuk studi tentang penyelesaian sengketa internasional.

8. Menurut kelompok studi ini penentuan suatu sengketa sebagai suatu sengketa hukum atau politik bergantung sepenuhnya kepada para pihak yang bersangkutan. Jika para pihak menentukan sengketanya sebagai sengketa hukum, maka sengketa tersebut adalah sengketa hukum. Sebaliknya, jika sengketa tersebut menurut para pihak membutuhkan patokan-patokan tertentu yang tidak ada dalam hukum internasional, misalnya soal perlucutan senjata, maka sengketa tersebut adalah sengketa politik. Pendapatnya ini dirumuskan sebagai berikut:¹¹

'the legal or political character of a dispute is ultimately determined by the objective aimed at or the position adopted by each party in the dispute. If both parties are demanding what they conceive to be their existing legal rights - as, for example, in the Corfu Channel case - the dispute is evidently legal. If both are demanding the application of standards or factors not rooted in the existing rules of international law - as, for example, in a dispute regarding disarmament - the dispute is evidently political.'

9. Tampaknya pendekatan yang diambil oleh kelompok studi ini "lebih tepat". Sengketa yang timbul antara dua negara, bentuk atau jenis sengketa yang bersangkutan ditentukan sepenuhnya oleh para pihak. Suatu sengketa hukum, misalnya penetapan garis batas wilayah, pelanggaran hak-hak istimewa diplomatik, sengketa hak-hak

¹¹ David Davies Memorial Institute of International Studies, *Report of a Study Group on the Peaceful Settlement: of International Disputes, 1966*, hlm. 5. Anggota studi group ini terdiri dari para ahli hukum internasional terkemuka: Lord Strang, Lord Devlin, Lord Shawcross, Sir John Foster, Prof. R.Y. Jennings (mantan ketua Mahkamah Internasional), Prof. DHN Johnson, Prof. F.W. Bowett, Prof. JES. Fawcett, Prof. F.A. Mann, Prof. Hazel Fox, Prof. E. Lauterpacht, Prof. J.F.McMahon.

dan kewajiban dalam perdagangan, dll., yang pasti, sengketa demikian sedikit banyak mempengaruhi hubungan (baik) kedua negara. Bagaimana kedua negara memandang sengketa tersebut adalah faktor penentu untuk menentukan apakah sengketa yang bersangkutan sengketa hukum hukum atau politik.

10. Dalam hubungan internasional hal seperti itu acapkali terjadi, misalnya saja pelanggaran hak-hak istimewa diplomatik, khususnya sewaktu berlangsungnya perang dingin antara blok Barat (AS dan sekutunya) dan Timur (Uni Sovyet dan sekutunya). Contoh aktual adalah pertikaian perdagangan, misalnya tuduhan pelanggaran ketentuan kuota ekspor antara Amerika Serikat dengan Jepang atau antara Masyarakat Eropa dengan Jepang atau masalah tuduhan dumping perdagangan (internasional). Sengketa-sengketa tersebut adalah sengketa hukum murni. Karena salah satu negara menuduh pihak lainnya melanggar ketentuan kuota ekspor atau ketentuan perdagangan internasional yang telah disepakati.

11. Namun dalam menyelesaikan sengketa itu, para pihak jarang menyerahkannya ke badan-badan pengadilan. Sebaliknya para pihak tampaknya menganggap pertikaian itu sebagai suatu persoalan atau pertikaian politik dan penyelesaiannya pun acapkali dilakukan melalui saluran politik, seperti negosiasi atau manakala saluran penyelesaian sengketa secara politik demikian buntu, baru penyelesaian sengketa secara hukum ditempuh. Contoh lainnya adalah masalah pulau antara Malaysia - Indonesia. Sengketa ini adalah soal pertikaian hukum, yaitu sengketa mengenai hak kepemilikan atas pulau tersebut.

12. Namun meskipun Malaysia menganggapnya masalah bukn dan menawarkan Indonesia untuk menyerahkan sengketa tersebut ke Mahkamah Internasional pada awal tahun 1994, tetapi karena satu-dua hal Indonesia kurang setuju, maka sengketa tersebut tampaknya sekarang ini dapat dikategorikan sebagai sengketa politik. Baru pada tahun 1996, Indonesia setuju untuk menyerahkan sengketa ini ke Mahkamah Internasional.

iii. Pendapat Jalan Tengah (Oppenheim-Kelsen)

13. Pendapat ketiga adalah golongan yang penulis sebut sebagai pendapat jalan tengah. Mereka adalah sekelompok sarjana yang merupakan gabungan sarjana Eropa (seperti de Visscher, Geamanu, Oppenheim) dan Amerika Serikat (seperti Hans Kelsen).¹²

14. Menurut Oppenheim dan Kelsen, perbedaan antara sengketa politis dan hukum tidak ada pembenaran ilmiah serta tidak ada dasar kriteria obyektif yang mendasarinya. Menurut mereka setiap sengketa memiliki aspek-aspek politis dan hukumnya. Sengketa-sengketa tersebut biasanya terkait antar negara yang berdaulat.

Sengketa-sengketa yang dianggap sebagai sengketa hukum mungkin saja tersangkut di dalamnya kepentingan politis yang tinggi dari negara-negara yang bersangkutan. Begitu pula sebaliknya. Sengketa-sengketa yang dianggap memiliki sifat politis, mungkin saja di dalamnya sebenarnya penerapan prinsip-prinsip atau aturan-aturan hukum internasional dimungkinkan.¹³

15. Oppenheim dan Hans Kelsen menguraikan pendapatnya tersebut sebagai berikut:¹⁴

'All disputes have their political aspects by the very fact that they concern relations between sovereign states. Disputes which, according to the distinction, are said to be of a legal nature might involve highly important political interests of the states concerned; conversely, disputes reputed according to that distinction to be of a political character more often than not concern the application of a principle or a norm of international law.'

16. Di samping istilah sengketa hukum dan Politik, ada pula istilah lain yang sama-sama tunduk pada penyelesaian sengketa secara damai. Istilah tersebut adalah 'situasi' (*situation*).

¹² Hans Kelsen adalah salah satu sarjana hukum internasional yang paling terkemuka di abad 20. Sebenarnya ia berasal dari Austria, namun menjelang Perang Dunia II ia mengungsi ke Amerika Serikat.

¹³ Ion Diaconu, *op.cit.*, hlm. 1101.

¹⁴ L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, vol. III (1995), para. 17; Hans Kelsen, *The Law of the Nations* (1951), p.73, sebagaimana dikutip Ion Diaconu, *op.cit.*, hlm. 1101.

Istilah ini khususnya dapat ditemui dalam Piagam PBB yaitu pasal 1 ayat (1): "...adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.11).

17. Pasal lainnya adalah pasal 34 Piagam PBB: "*The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute.*"

18. Istilah situasi tersebut haruslah diartikan secara luas. Menurut hemat penulis, kata "situasi yang dapat membahayakan perdamaian atau dapat menimbulkan friksi sengketa internasional atau sengketa" bukanlah merupakan sengketa sebenarnya yang sedang berlangsung antar negara. Kata situasi tersebut termuat dalam kaitannya dengan fungsi PBB dan/atau tugas Dewan Keamanan. Ia tidak diletakkan di bawah suatu organisasi atau badan yang memiliki kompetensi hukum (pengadilan). Karena itu kata 'situasi' adalah suatu keadaan yang dapat melahirkan peperangan atau sengketa. Keadaan tersebut dapat berupa hubungan antar negara yang sedang bersitegang atau 'panas.'

19. Sejarah perkembangan hukum juga sedikit banyak diwarnai oleh sengketa-sengketa internasional ini. Di abad pertengahan cukup banyak penulis kenamaan menuangkan pikiran-pikirannya mengenai hukum perang. Misalnya Lignano menulis *De Bello*(1360), Gorco, *De Bello Justo* (1420), Wilhelmus Mathias, *Libellus ac bello justu et licito* (1514), Francisco de Vitoria, *De Jure Belli* (1514). Bahkan bapak hukum internasional Hugo Grotius menulis salah satu karyanya yang terkenal berjudul "Hukum Perang dan Damai" atau *De jure Belli ac Pacis* (1625).

20. Perang 30 tahun di Eropa yang berakhir dengan ditandatangani perjanjian perdamaian di kota Munster (Westphalia) tahun 1648 yang disusul kemudian dengan Perang Dunia I dan Perang Dunia II merupakan contoh-contoh sengketa yang membentuk hukum internasional yang dikenal dewasa ini.