



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENERAPAN *GOOD OFFICES* DALAM PENYELESAIAN KONFLIK
DALAM NEGERI DAN SENGKETA ANTAR NEGARA ANGGOTA
DALAM *ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS***

SKRIPSI

**SYARIFA AYA SAVIRRA
0706278922**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN TRANSNASIONAL
DEPOK
JULI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENERAPAN *GOOD OFFICES* DALAM PENYELESAIAN KONFLIK
DALAM NEGERI DAN SENGKETA ANTAR NEGARA ANGGOTA
*ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS***

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana

**SYARIFA AYA SAVIRRA
0706278922**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG HUBUNGAN TRANSNASIONAL
DEPOK
JULI 2012**

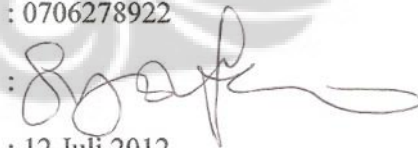
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Syarifa Aya Savirra

NPM : 0706278922

Tanda Tangan



Tanggal : 12 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Syarifa Aya Savirra
NPM : 0706278922
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Penerapan *Good Offices* dalam Penyelesaian Konflik dalam Negeri dan Sengketa Antar Negara Anggota *Association of Southeast Asian Nations*

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing 1 : Adijaya Yusuf, S.H., LL.M. (.....) 
Pembimbing 2 : Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M., Ph.D. (.....) 
Penguji : Prof. Dr. R.D. Sidik Suraputra, S.H. (.....) 
Penguji : Prof. Dr. Sri Setianingsih Suwardi, S.H., M.H. (.....)
Penguji : Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)
Penguji : Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M. (.....) 
Penguji : Adolf Warouw, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Emmy Juhassarie Ruru, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Hadi Rahmat Purnama, S.H., LL.M. (.....) 

Ditempatkan di : Depok

Tanggal : 12 Juli 2012.

KATA PENGANTAR

Setelah sepuluh bulan yang penuh suka dan duka, Penulis memanjatkan syukur yang sebesar-besarnya kepada Allah SWT karena dengan rahmatNya yang begitu berharga, kesehatan, kesabaran, dan kecerdasan yang senantiasa Ia berikan Penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Penerapan *Good Offices* dalam Penyelesaian Konflik Dalam Negeri dan Sengketa Antar Negara Anggota *Association of Southeast Asian Nations*” yang Penulis ajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Selama penulisan skripsi ini pula Penulis sangat banyak diberikan dukungan oleh banyak pihak, yang untuk semua itu Penulis ingin mengucapkan terima kasih dan memberikan apresiasi yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Adijaya Yusuf, S.H., LL.M. dan Ibu Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M, Ph.d selaku dosen pembimbing Penulis. Terima kasih atas kesabaran, waktu, dan segala masukan yang Bapak dan Ibu berikan dalam penulisan skripsi ini. Semangat Bapak dan Ibu untuk terus membagi ilmu begitu menyemangati Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih untuk senantiasa meyakinkan Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
2. Seluruh pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, terlebih untuk para pengajar di bidang Hukum tentang Hubungan Transnasional, Prof. Zulfa Djoko Basuki, Prof. Hikmahanto Juwana, Ibu Lita Aridjati, Ibu Melda Kamil, Ibu Fatma Jatim, Ibu Mutiara Hikmah, Bang Hadi Rahmat Purnama, Mbak Tiurma P. Allagan, Bang Yu Un Oppusunggu, dan Bang Arie Afriansyah. Terima kasih atas ilmu yang diberikan selama masa studi Penulis;
3. Ibu Retno Murniati, S.H., M.H. selaku pembimbing akademis Penulis. Terima kasih atas masukan Ibu dalam memilih mata kuliah selama Penulis menimba ilmu di Fakultas tercinta;
4. Bapak Selam dan rekan-rekan di Biro Pendidikan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, terima kasih atas sapaan hangat Bapak;
5. Ibrahim Alaydroes dan Sonik Primiarti Lenganawati. Penulis sangat berterima kasih atas segala fasilitas, keyakinan, dan pengertian yang tiada

hentinya diberikan kepada Penulis sehingga Penulis berhasil menyelesaikan skripsi ini. Azzam Sultani Sayyid, terima kasih atas hiburan dan motivasi yang diberikan dengan caranya yang unik yang terus-menerus diberikan kepada Penulis. Lili Hasilasih Tomridjo, terima kasih atas cerita dan kasih sayang yang selalu dilimpahkan kepada cucu yang selalu membuat Enin sakit kepala. Semoga Penulis berhasil membuat kalian semua tersenyum;

6. Keluarga Besar Alm. Muhammad Alaydroes dan Keluarga Besar Alm. Tomridjo, terima kasih atas doa dan dukungan yang selalu diberikan kepada Penulis;
7. Teman-teman seperjuangan Penulis dalam sidang semester genap 2012: Ryzza Dharma – *the warrior*, Margaretha Quina – *the future idol*, Astri Widita Kusumawidagdo, dan Raden Umar Faaris Permadi. *We finally made it, mates. Thank you for your kindest motivations through my happy and hard times.* Anggarara Cininta dan Sarah Eliza Aishah, terima kasih atas semangat yang selalu ditularkan kepada Penulis dalam menghadapi kegilaan yang mewarnai perjuangan kita;
8. Candra Adiguna dan Sheila Ramadhani Alam, *the best rangers I have ever known. Thank you for the never ending laughter you always bring from the very beginning of our journey in law school. We shall conquer the world together someday;*
9. Teman-teman PK 6 2007 yang selalu berhasil menginspirasi Penulis dengan kecerdasan dan semangat belajarnya: Adhiningtyas Sahasrakirana Djatmiko, Alifia Qonita Sudharto, Anita Permatasari, Fallissa Ananda Putri, Firly A. Permata, Justin Nurdiansyah, Ridha Aditya Nugraha, Sasha Izni Shadrina Subagio – *the prettiest coffee partner*, Yulianti Sribudi Utami, dan Yusuf Ausiandra. *I believe that one day I will smile, seeing you fulfilling the dream you always keep in mind;*
10. Justisia Sabaroedin dan Najmu Laila, terima kasih karena selalu menyemangati Penulis selama masa-masa penulisan skripsi yang dilalui bersama;
11. Teman-teman di Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang selalu berhasil membagi keceriaan: Rizki Hendarmin – *the moving picture guy*, Christina

Desy dan Rizkita Alamanda – *the karaoke party fellas*, I Gusti Agung Putra Trisnajaya, Putra Aditya, dan Supriyanto Ginting – *the big brothers with the kindest smiles*; Andwika Intan Fatharani – *the lovely girl with her unique charm*;

12. Teman-teman di Badan Otonom Pers, Fotografi, Film, dan Musik Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Fahrurozi Muhammad, Puri Paskatya Yap, dan Tiffany Natalia Hakim – *the best partners*; Candace Anastassia Limbong, Valdano Ruru, Valeska L. Priadi, Aregina Pernong, Aulia Layinna, Fadiza A. Razi, Georgine Bianca, Jeanne Eureka, Mahiswara Timur, Marisa Harfiana, Meitha Ria Rizkita, Samuel Aga Parsaoran, Vania Matahari Citra, dan Yohan Misero. Karena kalian, segala penat setelah bertemu dengan jalinan kata dalam buku, jurnal, dan teman-temannya selalu menghilang;
13. Disty Winata – *the happy spirit*, Mira A. Indarini – *the beautiful soul*, dan Zubenubiana S. Bisri – *my October little sister, the sweetest girls with the loveliest smiles and spirits, you are the best image of what-so-called girl power*;
14. Eric Lajoie, *the sunshine that always shines from the wisdom he brings. Thank you for the input during the writing of this thesis, also for every inspiring moment we shared in virtual world.*
15. Euan J. Harrison, *my very private kind of happiness. So many words to say, but they will never be enough to show how grateful I am for having the chance to share every moment with you. Thank you for the warmest hugs you always give in my good and bad times. Potato to eternity.*

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Karena itu, Penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran untuk mengembangkan skripsi ini di masa mendatang. Semoga skripsi ini dapat berguna dalam mengembangkan ilmu pengetahuan serta bagi para pembacanya.

Depok, 6 Juli 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Syarif Aya Savirra

NPM : 0706278922

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Penerapan *Good Offices* dalam Penyelesaian Konflik Dalam Negeri dan Sengketa Antar Negara Anggota *Association of Southeast Asian Nations*”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 12 Juli 2012

Yang Menyatakan



(Syarif Aya Savirra)

ABSTRAK

SYARIFA AYA SAVIRRA (0707278922). PENERAPAN *GOOD OFFICES* DALAM PENYELESAIAN KONFLIK DALAM NEGERI DAN SENGKETA ANTAR NEGARA ANGGOTA *ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS*. Program Kekhususan Hukum Tentang Hubungan Transnasional. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Skripsi 2012. 94 Halaman.

Praktek *good offices* sebagai bentuk penyelesaian sengketa internasional secara damai telah diakui oleh negara maupun organisasi internasional sejak lama. *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) merupakan organisasi internasional regional di kawasan Asia Tenggara memiliki mekanisme penyelesaian sengketa bagi negara-negara anggotanya melalui *good offices* yang tertuang dalam *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*. Penerapan *good offices* Indonesia sebagai salah satu anggota ASEAN berdasarkan mekanisme ASEAN telah diterapkan dalam kasus pemberontakan Front Pembebasan Bangsamoro, sengketa atas Kepulauan Spratly, dan sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja. Metode *good offices* belum banyak digunakan dalam lingkup ASEAN, akan tetapi metode ini telah membuahkan hasil yang signifikan pada sengketa-sengketa yang telah diselesaikan menggunakan metode *good offices*.

Kata kunci:

Good offices, penyelesaian sengketa secara damai, sengketa antar negara, konflik dalam negeri.

ABSTRACT

SYARIFA AYA SAVIRRA (0707278922). THE IMPLEMENTATION OF GOOD OFFICES MECHANISM IN INTERNAL CONFLICT AND DISPUTE BETWEEN MEMBER STATES OF ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. Legal Specialization Program on Transnational Relations. Faculty of Law of University of Indonesia. Thesis 2012. 94 Pages.

The practices of good offices as a mean of peaceful settlement of dispute have been recognized by states and international organizations for ages. The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is an international regional organization in the Southeast Asia region, which has a dispute settlement mechanism for its member states through the Treaty of Amity and Cooperation 1976, ASEAN Charter 2007, and Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010. Indonesia's implementations of good offices under the ASEAN mechanism as a member state of ASEAN were depicted in the Moro National Liberation Movement Case, Dispute of Spratly Islands, as well as in the Thailand and Cambodia Border Dispute. Despite the fact there have not been many good offices practices within the ASEAN, this method has given significant results due to its implementation upon the previous disputes.

Keyword(s):

Good offices, peaceful settlement of disputes, dispute between states, internal conflict.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR LAMPIRAN	xiii

BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	10
1.3 Tujuan	10
1.4 Kerangka Konseptual	11
1.5 Metode Penelitian.....	12
1.5.1 Bentuk Penelitian	12
1.5.2 Tipologi Penelitian	12
1.5.3 Data Penelitian	13
1.5.4 Alat Pengumpulan Data	13
1.5.5 Metode Analisis Data.....	14
1.5.6 Bentuk Hasil Laporan Penelitian	14
1.6 Sistematika Penulisan	14

BAB 2 GOOD OFFICES SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL.....	17
2.1 Definisi dan Kerangka Hukum <i>Good Offices</i> dalam Hukum Internasional..	17
2.2 Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Internasional	24
2.2.1 Perbandingan <i>Good Offices</i> dengan Mediasi	25
2.2.2 Perbandingan <i>Good Offices</i> dengan Konsiliasi.....	27
2.3 Praktek <i>Good Offices</i> oleh Negara sebagai Bentuk Penyelesaian Sengketa Internasional	29
2.3.1 Penerapan <i>Good Offices</i> dalam Penyelesaian Perang Rusia-Jepang Tahun 1904-1905	29
2.3.2 Praktik Penerapan <i>Good Offices</i> oleh Swiss	32
2.3.2.1 Bertindak sebagai Protecting Power	33
2.3.2.2 Bertindak sebagai Fasilitator untuk Perundingan Penyelesaian Sengketa Antar Negara atau Konflik Dalam Negeri Negara Lain	34

BAB 3 PENERAPAN GOOD OFFICES SEBAGAI METODE PENYELESAIAN SENGKETA INTERNASIONAL DALAM ORGANISASI INTERNASIONAL.....	35
3.1 Praktek Penerapan <i>Good Offices</i> oleh Sekretaris Jenderal Perserikatan	

Bangsa-Bangsa.....	35
3.2 Perkembangan Praktik <i>Good Offices</i> sebagai Bentuk Penyelesaian Sengketa dalam Association of Southeast Asian Nations	39
3.2.1 Pengaturan <i>Good Offices</i> dalam <i>Treaty of Amity and Cooperation 1976</i>	39
3.2.2 Pengaturan <i>Good Offices</i> dalam Piagam ASEAN 2007	42
3.2.3 Pengaturan <i>Good Offices</i> dalam <i>Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010</i>	47
BAB 4 PENERAPAN GOOD OFFICES OLEH INDONESIA DALAM PENYELESAIAN KONFLIK DALAM NEGERI DAN SENGKETA ANTAR NEGERA ANGGOTA ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS	54
4.1 Peran Indonesia dalam Penyelesaian Pemberontakan Front Pembebasan Bangsamoro	54
4.1.1 Latar Belakang Pemberontakan Front Pembebasan Bangsamoro.....	54
4.1.2 Praktik Indonesia dalam Menerapkan <i>Good Offices</i> pada Pemberontakan Front Pembebasan Bangsamoro.....	56
4.1.3 Analisis Terhadap Praktik <i>Good Offices</i> Indonesia dalam Penyelesaian Konflik Pemerintah Republik Filipina dengan Front Pembebasan Bangsamoro	59
4.1.3.1 Pertemuan Informal Antara Pemerintah Republik Filipina dengan Front Pembebasan Bangsamoro di Istana Cipanas, Bogor, 14-16 April 1993.....	59
4.1.3.2 Pembicaraan Formal antara Pemerintah Republik Filipina dengan Front Pembebasan Bangsamoro di Jakarta, 25 Oktober – 7 November 1993	60
4.1.3.3 Pertemuan Formal antara Pemerintah Republik Filipina dengan Front Pembebasan Bangsamoro di Manila, 2 September 1996	61
4.1.4 Pencapaian yang Diraih dari Penerapan <i>Good Offices</i> dalam Konflik Pemberontakan Front Bangsamoro	61
4.2 Peran Indonesia dalam Penyelesaian Sengketa Pulau Spratly	61
4.2.1 Kasus Posisi Sengketa Kepulauan Spratly.....	61
4.2.2 Tinjauan atas <i>Good Offices</i> Indonesia di Dalam Sengketa Kepulauan Spratly	63
4.2.3 Pencapaian yang Diraih dari Penerapan <i>Good Offices</i> pada Sengketa Kepulauan Spratly	64
4.3 Peran Indonesia sebagai Ketua <i>Association of Southeast Asian Nations</i> dalam Penyelesaian Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja.....	66
4.3.1 Kasus Posisi Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja.....	66
4.3.2 Praktik Indonesia Menerapkan <i>Good Offices</i> dalam Penyelesaian Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja	72
4.3.3 Analisis Terhadap Praktik <i>Good Offices</i> Indonesia dalam Penyelesaian Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja	74
4.3.3.1 Kontak antara Menteri Luar Negeri Indonesia dengan Menteri Luar Negeri Thailand dan Menteri Luar Negeri Kamboja yang Diikuti dengan Kunjungan Menteri Luar Negeri Indonesia ke Masing Masing Wilayah Negara Para Pihak yang Bersengketa pada Tanggal 7-8 Februari 2011.....	75

4.3.3.2 Pertemuan Trilateral Antara Kepala Negara Indonesia, Thailand, dan Kamboja yang Diikuti Pertemuan dengan Pertemuan Trilateral Antara Menteri Luar Negeri Indonesia, Thailand, dan Kamboja.....	75
4.3.3.3 Kehadiran Indonesia dalam Kapasitasnya sebagai Ketua ASEAN yang Diwakili oleh Menteri Luar Negeri Indonesia dalam Sidang Dewan Keamanan PBB di New York, Amerika Serikat pada 14 Februari 2011	76
4.3.3.4 Pertemuan Informal Menteri Luar Negeri ASEAN di Jakarta, 22 Februari 2011	76
4.3.4 Pencapaian yang Diraih dari Penerapan <i>Good Offices</i> pada Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja	77
BAB 5 PENUTUP	79
5.1 Pengaturan Mengenai Mekanisme <i>Good Offices</i> sebagai Bentuk Penyelesaian Konflik Dalam Negeri dan Sengketa Antar Negara Anggota Association of Southeast Asian Nations	81
5.2 Penerapan Mekanisme <i>Good Offices</i> Dalam Penyelesaian Konflik Dalam dan Sengketa Antar Negara Anggota Association of Southeast Asian Nations	83
DAFTAR PUSTAKA	87
LAMPIRAN	

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. *Treaty of Amity and Cooperation 1976*

Lampiran 2. *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*

Lampiran 3. *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms*



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara memiliki kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Hubungan antara suatu negara dengan negara lainnya yang dimaksud memiliki karakteristik melintasi batas negara sehingga dalam mengadakan hubungan tersebut diperlukan sebuah faktor pengikat nonmaterial berupa asas kesamaan hukum antara bangsa-bangsa di dunia¹ karena terdapat hukum positif yang berbeda di setiap negara yang berdaulat. Adanya asas kesamaan hukum tersebut menunjukkan bahwa dalam hubungan antar negara terdapat suatu ketentuan hukum yang disebut dengan hukum internasional² atau dalam konteks ini adalah hukum internasional publik.³ Namun tidak selamanya negara-negara dapat mengadakan suatu hubungan tanpa adanya perbedaan persepsi yang bukan tidak mungkin akan menimbulkan suatu sengketa. J. G. Merrills (2011) memberikan definisi sengketa sebagai “...a specific disagreement concerning a matter of fact, law or policy in which a claim or assertion of one party is met with refusal, counter-claim or denial by another.”⁴ Pengertian sengketa juga

¹ Asas kesamaan hukum merupakan faktor pengikat nonmaterial yang diperlukan untuk menunjukkan adanya masyarakat internasional karena apa yang disebut masyarakat internasional pada hakikatnya merupakan hubungan kehidupan antar manusia, yang lebih lagi merupakan kompleks kehidupan bersama yang terdiri dari aneka ragam masyarakat yang jalin-menjalin dengan erat. Lihat Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, ed.2, (Bandung: P.T. Alumni, 2003), hlm. 12-14.

² Hukum internasional ialah keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara antara: (1) negara dengan negara; (2) negara dengan subyek hukum lain bukan negara atau subyek hukum bukan negara satu sama lain. Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, ed.2, (Bandung: P.T. Alumni, 2003), hlm. 4.

³ Perlu ditekankan bahwa dalam penulisan ini hukum internasional yang dimaksud adalah hukum internasional publik karena negara dapat mengadakan hubungan yang bersifat perdata dengan negara lain, yang jika demikian maka akan diatur oleh hukum perdata internasional.

⁴ “Sebuah sengketa dapat diartikan sebagai sebuah ketidaksetujuan yang spesifik mengenai sebuah fakta, hukum atau kebijakan terhadap sebuah tuntutan atau pernyataan yang ditanggapi dengan penolakan, penuntutan balik atau penyangkalan dari pihak lain (terjemahan penulis).” J. G.

dinyatakan oleh *Permanent Court of International Justice* dalam *Preliminary Objections* terhadap kasus *Mavrommatis Palestine Concessions* pada tahun 1924 sebagai “*a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons.*”⁵

Berbicara dalam lingkup internasional, sebuah sengketa dapat diklasifikasikan sebagai sebuah sengketa internasional jika pertentangan yang terjadi di dalamnya melibatkan pihak-pihak seperti pemerintah, institusi-institusi, badan hukum (korporasi) atau subyek hukum perdata di bagian dunia yang berbeda.⁶ Pengertian sengketa internasional juga pernah dinyatakan oleh *International Court of Justice (ICJ)* dalam *Advisory Opinions* terhadap kasus *Interpretation of Peace Treaties* pada tahun 1950.

“*Whether there exists an international dispute is a matter for objective determination. ... There has thus arisen a situation in which the two sides hold clearly opposite views concerning the question of the performance or non-performance of certain treaty obligations. Confronted with such a situation, the Court must conclude that international disputes have arisen.*”⁷

Ditinjau dari kedua pengertian tersebut dapat dilihat bahwa sengketa internasional meliputi sengketa yang melibatkan pemerintah suatu negara dan atau sengketa yang timbul karena interpretasi dari suatu perjanjian internasional.⁸ Di

Merrills, *International Dispute Settlement*, ed.5, (New York: Cambridge University Press, 2011), hlm. 1.

⁵ “Ketidaksepakatan terhadap suatu poin hukum atau fakta, sebuah konflik terhadap pandangan hukum atau terhadap kepentingan antara dua pihak (terjemahan penulis).” *Permanent Court of Justice, Preliminary Objections on the Mavrommatis Palestine Concessions*, (1924).

⁶ J. G. Merrills, *International Dispute Settlement*, hlm. 1.

⁷ “Mengenai adanya suatu sengketa internasional merupakan suatu persoalan yang harus ditentukan secara obyektif. ... Dengan demikian, telah muncul sebuah situasi di mana kedua pihak memiliki pandangan yang jelas berbeda mengenai persoalan dilaksanakannya atau tidak dilaksanakannya kewajiban dalam perjanjian tertentu. Dihadapkan dengan situasi semacam itu, (terjemahan penulis).” *International Court of Justice, “Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion: I. C. J. Reports 1950, p .65,”* hlm 74.

⁸ Perjanjian internasional adalah perjanjian yang dibuat oleh negara-negara dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional baik dalam bentuk instrumen tunggal atau dalam instrumen ganda, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) (a) *Vienna Convention on the Law of*

samping itu, perlu dikemukakan pula bahwa suatu sengketa bukanlah suatu sengketa menurut hukum internasional apabila penyelesaiannya tidak mempunyai akibat pada hubungan kedua belah pihak.⁹ Hal tersebut dinyatakan dalam putusan *Case Concerning the Northern Cameroon* mengenai sebuah perjanjian perwalian (*trusteeship*)¹⁰ yang sudah tidak berlaku oleh *International Court of Justice* sebagai berikut:

*“The Court’s judgment must have some practical consequence in the sense that it can affect existing legal rights or obligations of the parties, thus removing uncertainty from their legal relations. No judgment on the merits in this case could satisfy these essentials of the judicial function.”*¹¹

Peran yang dimainkan hukum internasional dalam penyelesaian sengketa internasional adalah memberikan cara bagaimana para pihak yang bersengketa menyelesaikan sengketanya menurut hukum internasional.¹² Penyelesaian sengketa internasional diatur melalui hukum internasional selama bertahun-tahun. Perang pernah menjadi salah satu alternatif untuk menyelesaikan sengketa internasional. Hal ini dikarenakan dalam perkembangan sejarah, hubungan antara negara dengan komunitas manusia lainnya selalu merupakan sebuah permainan

Treaties, ““treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.” United Nations, Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 Mei 1969, ps. 2 ayat (1) (a).

⁹ Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, cet. 3, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 3.

¹⁰ *Black’s Law Dictionary* memberikan definisi *trusteeship* sebagai “*Administration or supervision of a territory by one or more countries, esp. under a U.N. Trusteeship Council*” (Administrasi atau pengawasan suatu wilayah oleh sebuah negara atau lebih, khususnya di bawah *UN Trusteeship Council* (terjemahan penulis)). Bryan A. Garner, ed., *Black’s Law Dictionary*, ed. 8, (Minnesota: West Publishing Co, 2004), hlm. 4715.

¹¹ “Putusan Pengadilan harus memiliki konsekuensi praktis dalam hal putusan tersebut dapat mempengaruhi hak dan kewajiban hukum dari para pihak, yang dengan demikian kemudian menghapuskan ketidakpastian dalam hubungan hukum mereka. Tidak ada penilaian dari putusan kasus ini dapat memenuhi inti dari fungsi yudisial ini (terjemahan Penulis).” *International Court of Justice. Case Concerning the Northern Cameroon*, (1963).

¹² Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, hlm. 1.

kekuatan.¹³ Kedaulatan pun kemudian direpresentasikan oleh negara melalui kekuatannya dalam berhubungan dengan negara lain sehingga perdamaian sering menjadi sesuatu yang diraih karena adanya penyerahan diri negara lain terhadap suatu hegemoni kekuatan negara lain.¹⁴

Praktek negara menjalankan perang selama bertahun-tahun sebagai suatu metode penyelesaian sengketa internasional tidak jarang menjadi suatu bagian dari kebijakan negara terkait dengan kedaulatan yang mereka miliki. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat pernah memberikan pernyataan kepada Presiden Wilson pada 16 Agustus 1919 bahwa “...to declare war is one of the highest acts of sovereignty.”¹⁵ Praktek negara menjalankan perang dengan tujuan tersebut juga mendapat dukungan dari para sarjana. Ion Diaconu, seorang sarjana dari Rumania menyatakan bahwa penyelesaian sengketa internasional secara damai bukanlah sesuatu yang mudah dicapai dengan alasan sebagai berikut.

*“...in many cases recourse to violence has been and continues to be used in international relations, and the use of peaceful ways and means is not yet the rule in international life, the machinery developed having failed to prove effective in the prevention and the resolution of conflicts and disputes.”*¹⁶

Namun dengan berkembangnya teknologi yang juga meliputi kemajuan di bidang persenjataan, negara-negara mulai menyadari bahayanya penggunaan senjata dan mulai mengurangi penggunaan kekerasan serta perang dalam menyelesaikan sengketa internasional. Terdapat gagasan-gagasan yang

¹³ Terjemahan penulis dari “*Relations between States and other human communities were always a power game.*” Jose Sette-Camara, “Method of Obligatory Settlement of Disputes” dalam *International Law: Achievements and Prospects*, (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991), hlm.520.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ “Menyatakan perang merupakan salah satu pelaksanaan tertinggi dari suatu kedaulatan (terjemahan penulis).” *Ibid.*

¹⁶ “...dalam banyak kasus penggunaan kekerasan telah dan terus digunakan dalam hubungan internasional, dan penggunaan cara damai belum menjadi aturan dalam kehidupan internasional, sistem yang dikembangkan gagal membuktikan keefektifan pencegahan dan penyelesaian konflik dan sengketa (terjemahan penulis).” Ion Diaconu, “Peaceful Settlement of Disputes Between States: History and Prospects” dalam *The Structure and Process of International Law*, (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), hlm. 123.

melatarbelakangi lahirnya organisasi internasional sebagai wadah kerjasama negara sehingga kemungkinan terjadinya penggunaan kekerasan maupun perang dapat dikurangi dengan membuka jalur-jalur penyelesaian sengketa secara damai. *United Nations* (selanjutnya dalam penulisan skripsi ini akan disebut sebagai Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)) merupakan salah satu organisasi internasional yang kemudian memiliki pengaturan mengenai penyelesaian sengketa internasional secara damai melalui *Charter of the United Nations (UN Charter)*, di dalam penulisan ini akan disebut sebagai Piagam PBB). PBB yang didirikan sebagai pengganti *League of Nations* (Liga Bangsa-Bangsa) yang gagal mengatasi terjadinya Perang Dunia II memiliki beberapa tujuan yang tercantum dalam pasal 1 Piagam PBB.

*“...maintenance of international peace and security; development of friendly relations among Nations, based on respect for the principle of equal rights and the self-determination of peoples; the achievement of international co-operation regarding economic, social, cultural and humanitarian issues; promoting respect for human rights and fundamental freedoms without distinction as to race, sex, language or religion.”*¹⁷

Mengacu pada tujuan tersebut, negara-negara anggota PBB didorong untuk menggunakan cara damai dalam menyelesaikan sengketa internasional. Hal ini tercantum dalam pasal 2 ayat (3) yang berbunyi *“...all Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.”*¹⁸

Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa internasional dengan cara damai kemudian diatur lebih lanjut dalam Piagam PBB pada pasal 33 ayat 1.

¹⁷ “...pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional; pengembangan hubungan persahabatan antara bangsa-bangsa yang didasarkan pada penghormatan terhadap prinsip-prinsip persamaan hak dan hak menentukan nasib sendiri; pencapaian kerja sama internasional mengenai permasalahan ekonomi, sosial, budaya, dan kemanusiaan; mendorong penghargaan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan dasar tanpa membedakan ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama (terjemahan penulis).” Benedetto Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), hlm. 6-7.

¹⁸ “...semua Negara Anggota harus menyelesaikan sengketa internasional mereka dengan cara damai yang dengan cara tersebut tidak mengancam perdamaian dan keamanan internasional maupun rasa keadilan (terjemahan penulis).” United Nations, *Charter of the United Nations*, ps. 2 ayat (3).

*“The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.”*¹⁹

Penyelesaian sengketa secara damai berdasarkan pasal 33 Piagam PBB harus diupayakan melalui negosiasi terlebih dahulu, kemudian dalam bentuk-bentuk penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga yang netral, yakni mediasi, konsiliasi, arbitrase, dan sebagainya. Di samping bentuk-bentuk yang telah disebutkan terdapat juga salah satu metode penyelesaian sengketa yang tidak tercantum yang dalam prakteknya kerap dijalankan oleh Sekretaris Jenderal PBB yaitu *good offices*. *Good offices* diartikan sebagai metode penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak netral, baik negara maupun organisasi internasional, untuk memfasilitasi pihak-pihak yang bersengketa dalam rangka melanjutkan negosiasi untuk menyelesaikan sengketa di antara mereka.²⁰ Pihak netral yang memberikan *good offices* tidak memiliki peran aktif di dalam negosiasi antara pihak yang bersengketa, dan atau hanya memberikan dukungan sebatas membuka jalur-jalur komunikasi yang lebih kondusif dan sebagainya.²¹

Selain itu, dari pasal tersebut juga dapat dilihat bahwa dimungkinkan adanya suatu penyelesaian sengketa melalui organisasi regional atau pengaturan regional. Definisi mengenai apa yang membentuk sebuah organisasi atau pengaturan regional merupakan sebuah permasalahan yang diperdebatkan dan tidak pasti.²² Masukan mengenai definisi organisasi maupun pengaturan regional

¹⁹ “Pihak-pihak dalam sengketa yang kelangsungannya membahayakan keamanan dan perdamaian internasional pertama-tama harus mencari sebuah solusi melalui negosiasi, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, pengadilan, menyerahkan pada organisasi regional atau suatu pengaturan regional, atau cara damai lain yang dipilih (terjemahan penulis).” *Ibid.*, ps. 33 ayat 1.

²⁰ Ernst-Ulrich Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, (London: Kluwer Law International, 1997), hlm. 68.

²¹ Nii Lante Wallace-Bruce, *The Settlement of International Disputes: The Contribution of Australia and New Zealand*, (Den Haag: Kluwer Law International, 1998), hlm. 40.

²² Ronald St. John Macdonald, “The Use of Force by States in International Law” dalam *International Law: Achievements and Prospects*, hlm. 725.

telah diberikan dalam sidang pembentukan *UN Charter*, namun pada akhirnya tidak ada masukan mengenai definisi yang diterima dan dimasukkan ke dalam *UN Charter*.²³

Lazimnya, *region* diartikan sebagai sebuah area geografis terbatas yang berbeda dari satuan unit yang lebih luas di mana area tersebut termasuk di dalamnya.²⁴ Walaupun dalam *UN Charter* sendiri tidak terdapat definisi yang jelas mengenai baik organisasi maupun pengaturan regional, namun dalam ayat (1) dari pasal 52 tersirat bahwa suatu pengaturan dapat dikatakan bersifat regional apabila pengaturan tersebut dibuat oleh sekelompok negara yang memiliki karakteristik khusus yang membedakan kelompok tersebut dengan sejumlah negara anggota PBB lainnya, pengaturan tersebut juga berhubungan dengan hal-hal yang berkenaan dengan upaya untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional, serta permasalahan dalam pengaturan tersebut sesuai dengan tindakan berskala regional.²⁵

Di beberapa kawasan sendiri telah terdapat kerjasama antar negara yang dituangkan melalui organisasi internasional regional. Organisasi internasional regional pada hakikatnya telah dianggap memegang peranan dalam mengelola konflik yang bersifat regional.²⁶ Tujuan utama dari didirikannya organisasi internasional regional adalah untuk menjaga perdamaian serta menyelesaikan konflik atau menjaga konflik untuk menghindari eskalasi lebih jauh.²⁷

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) adalah salah satu organisasi internasional regional yang terdiri dari negara-negara yang terletak di kawasan Asia Tenggara yang pada awalnya didirikan dengan tujuan mempercepat

²³ Lihat Erkki Kouroula, "Peace-Keeping and Regional Arrangements" dalam *United Nations Peace-Keeping Legal Essays*. (Aalphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1978), hlm. 101.

²⁴ Norman De Mattos Bentwich dan Andrew Martin, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, (London: Routledge & Paul, 1950), hlm. 110.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Lihat Mely Caballero Anthony, *Regional Security in Southeast Asia Beyond the ASEAN Way*, (Singapura: ISEAS Publications, 2005), hlm. 15.

²⁷ *Ibid.*

pertumbuhan ekonomi, mendorong perdamaian dan stabilitas wilayah, serta membentuk kerja sama di berbagai bidang kepentingan bersama.²⁸ Kawasan Asia Tenggara memiliki sejarah yang berkenaan dengan persaingan ideologi di masa Perang Dingin antara Blok Barat yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan Blok Timur yang dipimpin oleh Uni Soviet. Vietnam, salah satu negara di kawasan tersebut menjadi contoh nyata atas persaingan antara dua kekuatan besar yang saling bersaing menerapkan ideologinya yang kemudian menyeret pula negara lain di sekitarnya.²⁹ Selain itu, konflik militer, konflik bilateral, dan konflik dalam negeri³⁰ juga tidak luput menjadi suatu permasalahan yang harus dihadapi di kawasan Asia Tenggara. Situasi tersebut mendorong pemimpin negara-negara di kawasan Asia Tenggara untuk mengurangi kecurigaan satu sama lain dan melakukan upaya-upaya yang dapat mencegah berkembangnya permasalahan tersebut ke level yang lebih tinggi melalui pembentukan beberapa kerjasama antarnegara seperti Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (*Association of Southeast Asia* (ASA)), Malaya-Philippina-Indonesia (MAPHILINDO), Traktat

²⁸ Lihat *ASEAN Selayang Pandang*, ed. 19, (2010), hlm. 2-3.

²⁹ “Salah satu bukti persaingan antarnegara adidaya dan kekuatan besar pada waktu itu adalah Perang Vietnam antara Vietnam Utara yang didukung kekuatan Komunis dan Vietnam Selatan yang didukung kekuatan Barat pimpinan Amerika Serikat. Persaingan kedua blok tersebut menyeret negara-negara di kawasan ASEAN menjadi basis kekuatan militer Blok Komunis dan Barat. Blok Komunis di bawah komando Uni Soviet menempatkan pangkalan militernya di Vietnam, sedangkan Blok Barat di bawah komando Amerika Serikat menempatkan pangkalan militernya di Filipina.” Dikutip dari *Ibid.*, hlm. 2.

³⁰ Konflik dalam negeri atau *internal conflict* diartikan sebagai “...*violent or potentially violent political disputes whose origins can be traced primarily to domestic rather than systemic factors, and where armed violence takes place or threatens to take place primarily within the borders or threatens to take place primarily within the borders of a single state* (...sengketa politik dengan kekerasan atau yang berpotensi membawa kekerasan yang asalnya pada dasarnya merujuk pada situasi dalam negeri dibandingkan dengan faktor sistemik, serta diikuti dengan adanya kekerasan bersenjata atau ancaman akan adanya kekerasan bersenjata tersebut yang utamanya terjadi di dalam wilayah suatu negara (terjemahan penulis)).” Michael E. Brown, *ed.*, *The International Dimensions of Internal Conflict*, (Cambridge: MIT Press, 1996), hlm. 1. Bandingkan dengan “...*ethnic strife, overthrow of an established government, disintegration of civil order, interference with humanitarian relief efforts, and other violence occurring within a state* (...perselisihan etnis, upaya menggulingkan pemerintahan yang telah berdiri, disintegrasi tatanan masyarakat, gangguan dengan adanya bantuan kemanusiaan, serta kekerasan lain yang terjadi di dalam suatu negara (terjemahan penulis)).” Donald M. Snow, *Uncivil Wars: International Security and the New Internal Conflicts*, (Boulder: Lynne Rienne Publisher, 1996), hlm. 105.

Organisasi Asia Tenggara (*South East Asia Treaty Organization (SEATO)*), Dewan Asia-Pasifik (*Asia and Pacific Council (ASPAC)*),³¹ hingga ASEAN itu sendiri.

Hingga saat ini, ASEAN memiliki beberapa pengaturan yang bahasannya meliputi bentuk-bentuk penyelesaian sengketa internasional, yakni *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, *ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004*,³² Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism 2010*. Dari beragam bentuk penyelesaian sengketa internasional yang dapat diterapkan berlandaskan aturan-aturan tersebut *good offices* merupakan salah satu metode penyelesaian sengketa yang dapat diterapkan. Seperti yang telah *Good Offices* merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa internasional yang juga diatur oleh hukum internasional. *Good Offices* bukanlah merupakan suatu pilihan baru dalam bentuk-bentuk penyelesaian sengketa internasional yang dibuktikan dengan diaturnya metode ini dalam salah satu konvensi tertua mengenai penyelesaian sengketa internasional secara damai yaitu *1907 Convention for the Pacific Settlement of International Disputes* yang kemudian diatur kembali melalui berbagai konvensi internasional lainnya. Berbagai organisasi internasional selain PBB dan ASEAN, baik dalam lingkup global maupun regional juga memasukkan *Good Offices* sebagai salah satu pilihan penyelesaian sengketa internasional yang dapat digunakan melalui statuta yang membentuk organisasi tersebut, seperti dalam *World Trade Organization*³³ dan *Organization of American States*.³⁴ Sebagai bukti bahwa *Good Offices* telah dipergunakan sejak lama, terdapat sebuah fakta bahwa praktek penerapan *Good Offices* oleh Amerika Serikat telah membantu menyelesaikan

³¹ ASEAN *Selayang Pandang*, hlm. 2.

³² *ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004* merupakan sebuah dokumen yang mengatur mekanisme penyelesaian sengketa di bidang ekonomi dalam lingkup ASEAN.

³³ Lihat Pasal 5. World Trade Organization, *Annex 2 of the WTO Agreement: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, 15 April 1994.

³⁴ Lihat pasal 25. Organization of American States, *Charter of the Organization of American States*, 30 April 1948.

sengketa antara Rusia dan Jepang pada tahun Agustus 1905³⁵ begitu juga dengan praktik-praktik yang telah dijalankan oleh Swiss dalam membantu penyelesaian baik konflik dalam negeri maupun sengketa antar negara lainnya. Karya tulis ini akan mencoba menjelaskan metode *Good Offices* dalam perspektif hukum internasional mengenai penyelesaian sengketa internasional yang kemudian dalam ASEAN diterapkan untuk membantu menyelesaikan konflik dalam negeri serta sengketa antar negara anggotanya.

1.2 Pokok Permasalahan

Pokok permasalahan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum internasional mengenai mekanisme *good offices* sebagai bentuk penyelesaian konflik dalam negeri maupun sengketa antar negara anggota dalam *Association of Southeast Asian Nations*?
2. Bagaimana penerapan mekanisme *good offices* dalam penyelesaian konflik dalam negeri dan sengketa antar negara anggota dalam *Association of Southeast Asian Nations*?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana hukum internasional mengatur *good offices* sebagai salah satu bentuk penyelesaian sengketa internasional yang dapat digunakan oleh negara-negara maupun organisasi internasional dalam menyelesaikan konflik dalam negeri dan sengketa antar negara.

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana ASEAN sebagai salah satu organisasi internasional regional menerapkan *Good Offices* sebagai salah satu bentuk penyelesaian sengketa internasional yang terhadap konflik dalam negeri maupun sengketa antar negara organisasi tersebut serta melihat perkembangan penerapan *Good Offices* berdasarkan *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*.

³⁵ Lihat H. Lauterpacht, ed., *International Law A Treatise Vol. II Disputes, War and Neutrality*, ed. 7, (Toronto: Longmans, Green and Co. Inc., 1952), hlm. 11.

1.4 Kerangka Konsep

Penulisan ini akan terfokus pada penerapan *Good Offices* sebagai salah satu bentuk penyelesaian sengketa internasional secara damai khususnya dalam lingkup ASEAN. Aturan yang menjadi acuan dalam pembahasan mengenai penerapan mekanisme *Good Offices* dalam penyelesaian konflik dalam negeri serta sengketa antar negara anggota ASEAN adalah *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*. Berikut pengertian dari istilah-istilah dalam penulisan ini:

1. Good Offices

Good Offices adalah salah satu bentuk penyelesaian sengketa internasional secara damai dengan keberadaan pihak ketiga yang netral, dalam pelaksanaannya pihak netral tersebut tidak memiliki peran aktif dalam negosiasi antara pihak-pihak yang bersengketa. Konrad Stamm memberikan definisi *Good Offices* sebagai berikut:

“‘*Good Offices*’ are the initiatives and measures taken, as well as the effort made, by an international organization, a State, its authorities or one of its nationals, with the aim of contributing towards a settlement of a conflict between other States.”³⁶

2. Konflik dalam negeri

Konflik dalam negeri atau *internal conflict* merupakan salah satu rezim dalam hukum internasional terkait dengan tindakan berupa kekerasan atau tindakan yang membawa ancaman kekerasan oleh kelompok tertentu di dalam wilayah suatu negara. Alasan dari terjadinya konflik dalam negeri cukup beragam, seperti ketidakpuasan terhadap pemerintahan di dalam negara, keinginan untuk memerdekakan diri dari negara tempat pelaku konflik dalam negeri berada, dan

³⁶ “‘*Good Offices*’ adalah inisiatif, tindakan, maupun upaya yang telah dilakukan oleh sebuah organisasi internasional atau negara, baik Pemerintah maupun warga negaranya, dengan tujuan memberikan kontribusi dalam penyelesaian konflik antara negara lain (terjemahan penulis).” Raymond R. Probst, *‘Good Offices’ in the Light of Swiss International Practice and Experience*, (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), hlm. 10.

sebagainya.³⁷ Hukum Internasional tetap mengatur perihal konflik dalam negeri walaupun terjadi dalam wilayah suatu negara, konflik dalam negeri memiliki potensi untuk mengancam keamanan dan perdamaian internasional.³⁸ Selain itu, terdapat unsur-unsur yang juga diatur oleh hukum internasional berupa perlindungan terhadap warga sipil dalam peperangan karena dalam terjadinya konflik dalam negeri ada potensi warga sipil dapat terkena dampak dari konflik tersebut sehingga harus mendapatkan perlindungan berdasarkan hukum internasional.³⁹

3. Sengketa antar negara

Sengketa diartikan sebagai ketidaksepakatan akan suatu fakta, pandangan, atau poin hukum dari suatu permasalahan antara satu pihak dengan pihak lainnya. Dalam sengketa antar negara, pihak yang bersengketa adalah negara-negara. Sengketa antar negara diatur dalam hukum internasional karena memiliki permasalahan yang diatur memiliki unsur lintas batas negara.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Bentuk Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dalam bentuk yuridis-normatif yang ditujukan untuk melihat perkembangan serta penerapan *Good Offices* di ASEAN dalam menyelesaikan konflik dalam negeri dan sengketa antar negara anggota ASEAN melalui *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*.

1.5.2 Tipologi Penelitian

Tipologi dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Deskriptif, yaitu penelitian yang dilakukan untuk memberikan gambaran mengenai apa yang dimaksud dengan *good offices* sebagai metode

³⁷ Lihat Lindsay Moir, *The Law of Internal Armed Conflict*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hlm. 1.

³⁸ Lihat *ibid.*, hlm. 2.

³⁹ Lihat *ibid.*

penyelesaian sengketa internasional berdasarkan hukum internasional yang kemudian diterapkan dalam ASEAN melalui *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*.

2. Penelitian yang berfokuskan masalah, yaitu penelitian yang dilaksanakan untuk melihat peran Ketua ASEAN dalam menerapkan *good offices* dalam membantu menyelesaikan konflik dalam negeri dan sengketa antar negara anggota ASEAN.

1.5.3 Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang memiliki daya ikat terhadap masyarakat seperti peraturan perundang-undangan atau peraturan lain yang dikeluarkan pemerintah, yang dalam penelitian ini akan digunakan berupa *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku atau artikel mengenai *good offices* dalam *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*.
3. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary*.

1.5.4 Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah studi dokumen, yaitu studi mengenai *good offices* secara umum berdasarkan hukum internasional dan secara khusus dalam peraturan ASEAN terkait dengan penyelesaian sengketa internasional. Alat pengumpul data berupa

wawancara dilaksanakan untuk membantu peneliti memahami data sekunder melalui studi dokumen dengan pejabat yang menangani masalah penyelesaian sengketa internasional di ASEAN dan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

1.5.5 Metode Analisis Data

Metode analisis data dalam penelitian ini adalah analisis data secara kualitatif, yaitu memberikan data deskriptif analitis mengenai *good offices* sebagai salah satu metode penyelesaian sengketa internasional di ASEAN sebagai suatu organisasi internasional regional terhadap konflik dalam negeri serta sengketa antar negara anggota organisasi tersebut yang ditinjau melalui peraturan-peraturan berupa *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*.

1.5.6 Bentuk Hasil Laporan Penelitian

Bentuk hasil laporan penelitian ini adalah penjelasan secara deskriptif mengenai penerapan *Good Offices* dalam penyelesaian konflik dalam negeri dan sengketa antar negara anggota ASEAN berdasarkan *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, Piagam ASEAN 2007, dan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010* serta dengan melihat peran Indonesia sebagai *Chairman of the ASEAN* pada periode 2011 dalam menjalankan *good offices* dalam membantu menyelesaikan konflik dalam negeri dan sengketa antar negara anggota ASEAN.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang menjadi pedoman bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab 1 membahas apa yang menjadi latar belakang dari penelitian, pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian, tujuan umum dan khusus dari diadakannya penelitian, kerangka konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan dari keseluruhan skripsi ini.

BAB 2 GOOD OFFICES SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL

Bab 2 dari skripsi ini terdiri dari dua bagian. Pada bagian pertama akan dibahas mengenai definisi *good offices* dalam perspektif hukum internasional yang mengacu pada pengaturan mengenai *good offices* dalam sumber hukum internasional. Bagian kedua dari bab 2 akan membahas perbedaan *good offices* dengan mediasi serta konsiliasi sebagai bentuk lain yang digunakan dalam menyelesaikan sengketa internasional.

BAB 3 PENERAPAN GOOD OFFICES SEBAGAI METODE PENYELESAIAN SENGKETA INTERNASIONAL

Dalam Bab 3 akan dibahas mengenai praktek *good offices* oleh subyek hukum internasional berupa negara dan organisasi internasional. Penerapan *good offices* ini akan ditinjau dari penyelesaian sengketa internasional yang dilakukan oleh negara dan peran beberapa jabatan dalam organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa dan ASEAN menerapkan *good offices* berdasarkan mekanisme yang diatur dalam peraturan-peraturan yang berlaku dalam organisasi tersebut.

BAB 4 PERAN INDONESIA SEBAGAI KETUA ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS DALAM PENYELESAIAN KONFLIK DALAM NEGERI DAN SENGKETA ANTAR NEGARA ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS

Bab ini akan memaparkan peran Indonesia dalam membantu menyelesaikan konflik dalam negeri yaitu pemberontakan Front Nasional Pembebasan Moro di Filipina serta sengketa antar negara yaitu sengketa

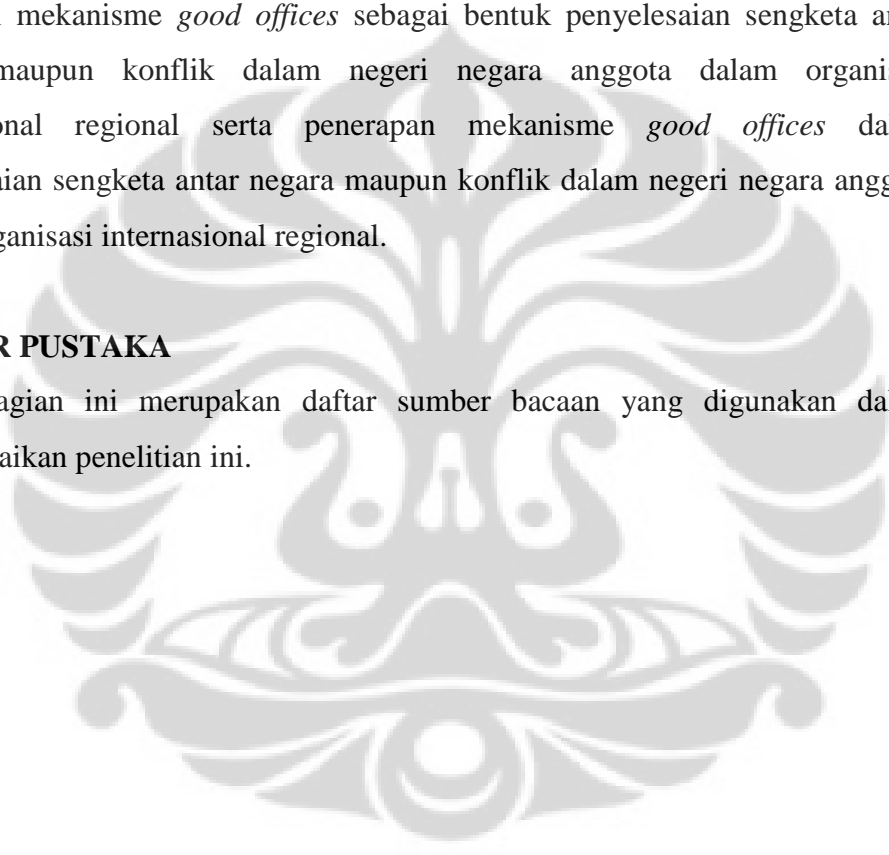
Kepulauan Spratly dan sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja. Pembahasan akan difokuskan dalam meninjau upaya serta bagaimana implementasi dari peraturan mengenai *good offices* di ASEAN oleh Indonesia dalam upaya menyelesaikan konflik dalam negeri dan sengketa antar negara.

BAB 5 PENUTUP

Pada Bab 5 Penulis akan berusaha menjawab pokok permasalahan yang telah dijabarkan dalam Bab 1 mengenai pengaturan hukum internasional mengenai mekanisme *good offices* sebagai bentuk penyelesaian sengketa antar negara maupun konflik dalam negeri negara anggota dalam organisasi internasional regional serta penerapan mekanisme *good offices* dalam penyelesaian sengketa antar negara maupun konflik dalam negeri negara anggota dalam organisasi internasional regional.

DAFTAR PUSTAKA

Bagian ini merupakan daftar sumber bacaan yang digunakan dalam menyelesaikan penelitian ini.



BAB 2

GOOD OFFICES SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL

2.1 Definisi dan Kerangka Hukum *Good Offices* dalam Hukum Internasional

Good Offices merupakan salah satu rezim dalam hukum internasional yang terkait dengan penyelesaian sengketa internasional dengan cara damai. Istilah *good offices* menurut Raymond R. Probst dalam buku '*Good Offices*' in the Light of Swiss International Practice and Experience harus diberikan pembedaan yang tajam agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam mengartikan *good offices*. Gagasan mengenai *good offices* di satu sisi dapat memiliki arti sebagai suatu langkah khusus dalam urutan prosedur yang mengarah kepada penyelesaian sengketa secara damai, di mana *good offices* adalah salah satu dari prosedur tersebut yang berawal dari hukum internasional publik sebagaimana tercantum dalam konvensi, perjanjian, praktek negara, dan doktrin; namun di sisi lain, *good offices* diartikan sebagai suatu istilah mengenai upaya yang untuk meredakan atau mengurangi ketegangan internasional – di mana upaya tersebut dapat diterapkan pada skala yang lebih luas, lebih kompleks, maupun lebih komprehensif atas beragam tindakan yang berbeda, baik secara hukum maupun politis.⁴⁰ Dari kedua pembedaan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Probst dalam bukunya menjelaskan bahwa terdapat dua pemahaman mengenai *good offices*, yakni *good offices* dalam arti luas dan arti sempit.

Good offices dalam arti sempit diartikan sebagai salah terminologi hukum di bidang penyelesaian sengketa internasional. Dalam konteks ini, *good offices* disandingkan bersama beberapa bentuk penyelesaian sengketa internasional lainnya seperti negosiasi⁴¹, mediasi, konsiliasi, dan sebagainya. Bentuk-bentuk

⁴⁰ Lihat Raymond R. Probst, "*Good Offices*" in the Light of Swiss..., hlm. 1.

⁴¹ Negosiasi adalah komunikasi yang dilangsungkan tanpa adanya pihak ketiga, bertujuan untuk mencapai suatu kesepakatan bersama atas suatu permasalahan. Bentuk ini merupakan bentuk paling dasar dalam penyelesaian sengketa, serta tercantum dalam hampir seluruh konvensi mengenai penyelesaian sengketa internasional. Lihat Anne Peters, "International Dispute Settlement: A Network of Cooperational Duties", *European Journal of International Law*, (2003),

tersebut dilihat sebagai tahapan penyelesaian sengketa internasional, di mulai dari yang paling sederhana hingga yang paling kompleks, di mana negosiasi menempati urutan pertama. *Good offices* dipergunakan ketika negosiasi antara pihak yang bersengketa mengalami hambatan, dengan melibatkan pihak ketiga, seperti negara atau entitas internasional lainnya, seperti organisasi internasional, ke dalam suatu situasi yang menegangkan di antara negara lainnya, di mana keterlibatan pihak ketiga tersebut ditujukan untuk menjaga hubungan baik antara kedua negara, atau jika diperlukan mencoba mengajak negara yang bersengketa untuk melanjutkan negosiasi.

Dalam lingkup luas, *good offices* tidak hanya diartikan sebagai suatu terminologi hukum sebagaimana dijabarkan dalam lingkup sempit. Konrad Stamm memberikan pendapatnya sebagai berikut:

*“Good Offices are the initiatives and measures taken, as well as the efforts made, by an international organization, a State, its authorities or one of its nationals, with the aim of contributing towards a settlement of a conflict between other States.”*⁴²

Selain itu, Rudolf Bindschedler juga memberikan pendapatnya sebagai berikut “...in its wider sense, “good offices” means the involvement of one or more states or an international organization in a dispute between other States with the aim of settling it or contributing to its settlement.”⁴³ Dari kedua pendapat sarjana tersebut, dapat terlihat bahwa *good offices* tidak hanya dilihat sebagai suatu bentuk penyelesaian sengketa internasional tertentu saja, namun dapat diartikan sebagai keterlibatan pihak ketiga, baik oleh negara yang diwakili perwakilan dari pemerintahnya atau sekedar warga negara, maupun oleh organisasi internasional yang pada dasarnya bertujuan untuk membantu penyelesaian sengketa tersebut.

hlm. 4. Bandingkan dengan Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Internasional*, (Jakarta: PT Tatanusa, 2007), hlm. 215.

⁴² Raymond Probst, *Good Offices in the Light...*, hlm. 10.

⁴³ Rudolf L. Bindschedler, “Good Offices” dalam *Encyclopedia of Public International Law I Settlement of Disputes*, (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1981), hlm. 67.

Selanjutnya *good offices* dikenal sebagai jasa dari pihak ketiga yang tidak terlibat dalam suatu sengketa internasional agar sengketa tersebut tidak mengalami kemunduran serta membantu dan sebagai sebuah metode untuk memfasilitasi para pihak yang bersengketa untuk menuju suatu penyelesaian sengketa dengan cara damai.⁴⁴ *Good offices* sendiri bukanlah suatu bentuk penyelesaian sengketa internasional dengan cara damai yang baru dalam hukum internasional, terbukti dari adanya pengaturan mengenai *good offices* dalam hukum internasional melalui konvensi internasional maupun praktek negara yang telah dilaksanakan berulang-ulang dalam beberapa peristiwa hukum internasional, seperti perang.

Konvensi internasional yang mengatur penerapan *good offices* sebagai bentuk penyelesaian sengketa internasional adalah *Convention for the Pacific Settlement of International Disputes* (selanjutnya dalam penulisan ini akan disebut dengan *Hague Convention 1899*). Konvensi ini dirumuskan di Den Haag, Belanda pada tahun 1899 yang merupakan salah satu dari rangkaian konvensi-konvensi yang dihasilkan dalam *1899 Peace Conference* yang membahas hukum perang. Secara garis besar, konvensi ini mengatur metode-metode yang dapat digunakan dalam menyelesaikan sengketa internasional. Berdasarkan *Hague Convention 1899*, dalam menyikapi ketidaksepahaman yang memiliki unsur internasional negara-negara haruslah mengupayakan semaksimal mungkin untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui jalur damai. Hal tersebut tertuang dalam pasal 1 *Hague Convention 1899* yang berbunyi “...with a view to obviating as far as possible recourse to force in the relations between States, the Contracting Powers agree to use their best efforts to ensure the pacific settlement of international differences.”⁴⁵

Pengaturan mengenai *good offices* tertuang dalam Bab II *Hague Convention 1899* bersamaan dengan pengaturan mengenai mediasi. Pengaturan

⁴⁴ Lihat Office of Legal Affairs Codification Division, *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes*, (New York: United Nations Publications, 1992), hlm. 33.

⁴⁵ “Dengan maksud berusaha sejauh mungkin menghindarkan penggunaan perang dalam hubungan antar negara, Negara Pihak menyetujui untuk mengupayakan sebaik mungkin penyelesaian sengketa internasional dengan cara damai (terjemahan penulis).” *Convention for the Pacific Settlement of International Disputes*, ps. 1.

dasar dari penggunaan *good offices* tertuang dalam pasal 2 yang berbunyi “...in case of serious disagreement or dispute, before an appeal to arms, the Contracting Powers agree to have recourse, as far as circumstances allow, to the good offices or mediation of one or more friendly Powers.”⁴⁶ Dalam pasal tersebut terlihat bahwa *good offices* harus diupayakan oleh Negara Pihak jika terdapat perselisihan atau sengketa yang serius, yang artinya memberikan kewajiban kepada negara untuk memilih antara *good offices* atau mediasi untuk dipergunakan dalam menyelesaikan sengketa internasional. Dari perumusan pasal tersebut tampak bahwa pengaturan dalam pasal tersebut ditujukan kepada pihak yang terlibat dalam sengketa internasional.

Pasal 3 kemudian menjabarkan lebih lanjut pengaturan *good offices* yang ditujukan kepada pihak di luar sengketa sebagai berikut:

- “1. Independently of this recourse, the Contracting Powers deem it expedient and desirable that one or more Powers, strangers to the dispute, should, on their own initiative and as far as circumstances may allow, offer their good offices or mediation to the States at variance.
2. Power strangers to the dispute have the right to offer good offices or mediation even during the course of hostilities.
3. The exercise of this right can never be regarded by either of the parties in dispute as an unfriendly act.”⁴⁷

Pasal 3 memberikan pengaturan tentang tawaran *good offices* atau mediasi atas inisiatif dari Negara di luar sengketa. Terhadap inisiatif yang diajukan tersebut persetujuan dari kedua belah pihak tidak diperlukan pada awalnya, namun harus

⁴⁶ “...Dalam hal terjadi perselisihan atau sengketa yang serius, sebelum menggunakan perang sebagai bentuk penyelesaian, Negara Pihak menyetujui untuk meminta bantuan berupa *good offices* atau mediasi dari satu atau lebih negara yang netral sejauh yang dimungkinkan (terjemahan penulis). *Ibid.*, ps. 2.

⁴⁷ “1. Terpisah dari permohonan ini, Negara Pihak menganggap pantas dan diperlukan bahwa satu atau lebih Negara Pihak yang tidak terlibat dalam sengketa, harus menawarkan *good offices* atau mediasi kepada Negara-negara yang bersengketa atas inisiatif mereka dan sejauh yang dimungkinkan. 2. Negara yang berada di luar sengketa berhak untuk menawarkan *good offices* atau mediasi bahkan selama permusuhan berlangsung. 3. Pelaksanaan hak ini tidak dapat dianggap sebagai tindakan yang tidak bersahabat oleh setiap pihak dalam sengketa (terjemahan Penulis). *Ibid.*, ps. 3.

didapatkan bantuan tersebut dijalankan.⁴⁸ Akan tetapi, mengingat pihak dalam sengketa internasional merupakan negara-negara yang berdaulat sehingga tidak serta merta negara di luar sengketa dapat turut mencampuri urusan antar negara tersebut. Hal tersebut tertuang dalam pembatasan pada pasal 5 yang membahas berakhirnya fungsi mediator. Berdasarkan pasal tersebut, fungsi mediator berakhir ketika pihak dalam sengketa atau mediator itu sendiri menyatakan bahwa tawaran perdamaian yang diberikan olehnya tidak diterima.⁴⁹ Perlu diingat bahwa baik hak untuk menawarkan *good offices* didasarkan pada hukum kebiasaan internasional dan kedaulatan negara.⁵⁰

Pihak yang menjalankan *good offices* tidak memiliki peran sebesar yang dimiliki oleh pihak yang menjalankan mediasi. Utamanya, pihak yang menjalankan *good offices* hanya mendekati para pihak dalam sengketa untuk melanjutkan perundingan. Keberadaan pihak ketiga tersebut selanjutnya memberikan saran mengenai bagaimana sengketa tersebut akan diselesaikan oleh para pihak yang bersengketa, tanpa ia sendiri terlibat dalam perundingan tersebut. Saran-saran pihak ketiga ini didasarkan pada pengaruh moral atau politik pihak ketiga pada pihak yang bersengketa.⁵¹ Pasal 6 *Hague Convention 1899* mengatur bahwa masukan yang diberikan melalui *good offices* dan mediasi hanyalah sebatas masukan untuk dipertimbangkan oleh para pihak dan tidak mempunyai kekuatan mengikat hukum.⁵²

⁴⁸ Bindschedler, "Good Offices" dalam ... *Settlement of Disputes*, hlm. 67.

⁴⁹ "The functions of the mediator are at an end when once it is declared, either by one of the parties to the dispute or by the mediator himself, that the means of reconciliation proposed by him are not accepted (Fungsi dari mediator berakhir saat dinyatakan, baik oleh salah satu pihak dalam sengketa atau oleh mediator itu sendiri, bahwa tawaran perdamaian yang diajukan tidak diterima (terjemahan penulis))." *Convention for the Pacific Settlement of Disputes*, ps. 5.

⁵⁰ Bindschedler, "Good Offices" dalam ... *Settlement of Disputes*, hlm. 67.

⁵¹ Sri Setianingsih Suwardi, *Penyelesaian Sengketa Internasional*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006), hlm. 15-16.

⁵² "Good offices and mediation undertaken either at the request of the parties in dispute or on the initiative of Powers strangers to the dispute have exclusively the character of advice, and never have binding force (Good offices dan mediasi yang dijalankan baik berdasarkan permohonan dari para pihak dalam sengketa maupun atas inisiatif dari pihak yang netral hanya memiliki karakter sebagai masukan, dan tidak memiliki kekuatan mengikat hukum (terjemahan penulis))." *Convention for the Pacific Settlement of Disputes*, ps. 6.

Good offices terbagi dalam dua bentuk, yakni *technical good offices* dan *good offices*. Binschedler menganggap perlu terdapat perbedaan antara keduanya walaupun perbedaan tersebut tidak terlalu nyata, dan tidak jarang kedua bentuk tersebut dikombinasikan dalam pelaksanaannya.⁵³ *Technical good offices* merupakan bentuk *good offices* yang meliputi tindakan-tindakan seperti mengundang para pihak ke suatu konferensi, menyelenggarakan dan mengatur jalannya konferensi tersebut sebagai negara penerima, menyediakan fasilitas yang dibutuhkan, mengatur transportasi dan komunikasi, menyediakan pengaturan keamanan hingga keuangan. Selain itu, yang juga termasuk dalam kategori ini adalah diterimanya tanggung jawab dari sebuah *protecting power*.⁵⁴ Hal yang diharapkan dari dilaksanakannya bentuk *good offices* ini adalah untuk mengembalikan atau menjaga kontak antara pihak-pihak yang bersengketa ketika hubungan diplomatik mereka terganggu serta untuk merepresentasikan kepentingan salah satu pihak dalam sengketa terhadap negara lainnya.⁵⁵

Political good offices meliputi tindakan-tindakan seperti seruan untuk berdamai atau gencatan senjata, panggilan untuk bernegosiasi atau mengadakan sebuah konferensi. Kategori lainnya terdiri dari asumsi terhadap mandat dari negara lain mengenai solusi dari permasalahan khusus (contoh: mengembalikan seseorang ke wilayah negara asalnya, mengatur dan mengawasi pelaksanaan perjanjian).⁵⁶ Bentuk ini juga merupakan perwujudan *good offices* dalam lingkup yang lebih luas.

Selain *Hague Convention 1899*, terdapat pula konvensi lain yang melandasi berlakunya *good offices*, yakni *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961* (selanjutnya dalam penulisan ini akan disebut sebagai VCDR) dan *Vienna Convention on Consular Relations 1963* (selanjutnya dalam penulisan ini

⁵³ Lihat Bindschedler, "Good Offices" dalam ...*Settlement of Disputes*, hlm.67.

⁵⁴ *Protecting Power* adalah sebuah negara yang bertanggung jawab mewakili negara lain (negara pengirim atau negara yang dilindungi) di negara ketiga (negara penerima) karena tidak adanya hubungan diplomatik antara negara yang diwakili dan negara penerima. Raymond R. Probst, "Good Offices" in the Light of Swiss..., hlm. 106.

⁵⁵ Robert L. Bindschedler, "Good Offices" dalam ...*Settlement of Disputes*, hlm.67.

⁵⁶ *Ibid.*

akan disebut sebagai VCCR). Kedua konvensi tersebut mengatur pelaksanaan *technical good offices* dalam misi diplomatik yang dijalankan oleh perwakilan suatu negara dalam wilayah negara lainnya. Pengaturan mengenai *technical good offices* tersebut tertuang dalam pasal 45-46 VCDR dan pasal 8 VCCR. Pasal 45 VCDR berbunyi sebagai berikut:

- “If diplomatic relations are broken off between two States, or if a mission is permanently or temporarily recalled:*
- (a) The receiving State must, even in case of armed conflict, respect and protect the premises of the mission, together with its property and archives;*
 - (b) The sending State may entrust the custody of the premises of the mission, together with its property and archives, to a third State acceptable to the receiving State;*
 - (c) The sending State may entrust of its interests and those of its nationals to a third State acceptable to the receiving State.”⁵⁷*

Pasal 46 VCDR berbunyi *“...a sending State may with the prior consent of a receiving State, and at the request of a third State not represented in the receiving State, undertake the temporary protection of the interests of the third State and of its nationals.”⁵⁸*

Dari kedua pasal tersebut terlihat bahwa perwakilan diplomatik di wilayah negara yang merupakan pihak dalam sengketa berhak untuk melakukan upaya perlindungan terhadap kepentingan negaranya yang dapat diwujudkan melalui pelaksanaan *good offices* dengan bentuk *good offices*. Hal tersebut dilandaskan dengan adanya itikad baik dari negara pengirim untuk membantu penyelesaian sengketa dengan dasar perlindungan terhadap kepentingan negaranya maupun atas permintaan dari salah satu pihak dalam sengketa yang bukan merupakan negara penerima untuk melindungi kepentingan negaranya.

Hal serupa juga diatur dalam VCCR pasal 8 yang berbunyi *“...upon appropriate notification to the receiving State, a consular post of the sending State may, unless the receiving State objects, exercise consular functions in the*

⁵⁷ *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961*, ps. 45.

⁵⁸ *Ibid.*, ps. 46.

receiving State on behalf of a third State.”⁵⁹ Berdasarkan pasal tersebut, *technical good offices* dapat dilaksanakan dalam bentuk pelaksanaan fungsi konsuler dari perwakilan negara pengirim atas kepentingan negara ketiga dalam wilayah negara penerima. Pelaksanaan *technical good offices* berdasarkan VCCR juga dilaksanakan berdasarkan prinsip itikad baik. Baik *technical good offices* yang diatur dalam VCDR dan VCCR tersebut merupakan bentuk *good offices* yang diwujudkan dalam suatu mandat *protecting power*.

Pelaksanaan *good offices* dapat digunakan sebagian besar dalam sengketa internasional yang ‘murni’, contohnya perselisihan di mana pihaknya adalah negara atau entitas lain yang memenuhi kriteria subyek hukum internasional, serta dapat memberikan kontribusi yang berguna terhadap penyelesaian sengketa secara damai di mana orang maupun organisasi yang melaksanakan *good offices* diterima secara bebas oleh para pihak dalam sengketa dan bentuk lainnya dianggap tidak layak untuk dipergunakan dalam menyelesaikan sengketa oleh salah satu pihak atau seluruh pihak yang berkepentingan dalam sengketa tersebut.⁶⁰

2.2 Perbandingan Good Offices dengan Mediasi dan Konsiliasi

Good Offices memiliki kesamaan dengan dua bentuk penyelesaian sengketa internasional lainnya, yaitu mediasi dan konsiliasi. Penggunaan *good offices* memiliki kesamaan karakteristik dengan mediasi dan konsiliasi, khususnya dalam hal adanya peran pihak ketiga yang netral dalam membantu menyelesaikan sengketa internasional, bahkan tidak jarang pengaturan mengenai *good offices* dengan mediasi dalam konvensi internasional berada dalam satu pasal yang sama karena begitu dekatnya mekanisme penerapan *good offices* dan mediasi. Akan tetapi, pada kenyataannya ketiga bentuk penyelesaian sengketa internasional tersebut juga memiliki perbedaan antara satu sama lainnya. Secara umum, seorang konsiliator atau mediator banyak diberikan peran yang kemudian melibatkan dirinya dalam menghasilkan suatu solusi dari sengketa dibandingkan yang diberikan kepada seseorang maupun organisasi yang melaksanakan *good offices*.

⁵⁹ *Vienna Convention on Consular Relations*, ps. 8.

⁶⁰ Thomas A. Mensah, “The Potential Role of Good Offices” dalam *Thomson Reuters*, (2011), hlm.1.

Dengan demikian, mediasi dapat dipandang sebagai sebuah prosedur untuk memfasilitasi negosiasi dan konsiliasi secara umum meliputi adanya suatu pemahaman secara menyeluruh mengenai isu dalam sengketa diikuti dengan adanya rekomendasi yang bersifat tidak mengikat.⁶¹

2.2.1 Perbandingan *Good Offices* dengan Mediasi

Banyak yang merumuskan definisi mediasi dari berbagai sudut pandang, seperti Young yang melihat mediasi dari sudut pandang ekspektasi seorang mediator mengenai apa yang akan dicapai dari mediasi tersebut serta bagaimana mereka akan mencapai tujuan tersebut. Definisi mediasi menurut Young adalah segala tindakan yang dilaksanakan oleh aktor yang bukan merupakan pihak yang terlibat dalam permasalahan, yang ditujukan untuk mengurangi serta menghapus suatu permasalahan atau lebih hubungan timbal balik antara para pihak yang bersengketa, dan dengan demikian untuk memfasilitasi berakhirnya permasalahan antara pihak yang bersengketa.⁶² Bercovitch, Anagnoson, dan Wille mendefinisikan mediasi sebagai sebuah proses dalam manajemen konflik di mana para pihak yang bersengketa meminta bantuan atau menerima bantuan yang diberikan kepada mereka dari seorang individu, kelompok, negara, atau organisasi untuk menyelesaikan konflik atau perbedaan di antara mereka tanpa menggunakan kekuatan fisik atau melibatkan penegak hukum.⁶³ Selanjutnya J. G. Merrills menyatakan bahwa layaknya *good offices*, mediasi pada dasarnya merupakan tambahan dalam suatu negosiasi, di mana sang mediator berperan aktif di dalamnya, memberikan otorisasi, dan tentu saja diharapkan untuk memberikan masukan-masukan baru yang dan untuk menginterpretasikan serta mengarahkan masukan dari setiap pihak ke pihak lainnya.⁶⁴

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Kutipan pendapat tersebut tertuang dalam Jacob Bercovitch, "Mediation in International Conflicts" dalam *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, (Washington: United States Institute of Peace, 2007), hlm. 165.

⁶³ Kutipan pendapat tersebut tertuang dalam Jonathan Wilkenfield, *et.al.*, *Mediating International Crises*, (New York: Routledge, 2005), hlm. 5.

⁶⁴ Merrills, *International Dispute Settlement*, hlm. 26.

Tidak jauh berbeda dengan *good offices*, mediasi dapat mulai dipergunakan ketika penyelesaian sengketa internasional menggunakan metode negosiasi tidak berjalan dengan lancar. Memperhatikan penerapan *good offices* yang pada prinsipnya hanya bersifat memfasilitasi negosiasi tanpa berperan aktif dalam proses negosiasi tersebut, dalam proses mediasi terlihat adanya suatu perbedaan fungsi yang dijalankan oleh mediator ditinjau dari adanya peran aktif di dalam negosiasi antara para pihak yang bersengketa. Mediasi umumnya menjadi solusi ketika sebuah permasalahan telah mempengaruhi salah satu pihak yang kemudian menghambat komunikasi antara pihak-pihak yang bersengketa tersebut, dan dalam situasi tersebut mediator menjalankan perannya dengan menyusun atau memberikan suatu solusi atas permasalahan yang kemudian diharapkan dapat memberikan kepuasan bagi para pihak yang bersengketa.⁶⁵

Peran sebagai mediator dapat dijalankan oleh lebih dari satu mediator, baik itu merupakan negara yang berjumlah satu atau lebih, atau sebuah organisasi internasional yang lingkup kerjanya terkait dengan hal yang dipersengketakan oleh para pihak.⁶⁶ Peran aktif mediator pada dasarnya perlu menjadi perhatian karena mediator pada dasarnya dapat menggunakan kekuatan politik mereka untuk mempengaruhi para pihak dalam membantuk menyelesaikan sengketa. Dalam hal ini, kenetralan mediator juga memegang peranan penting karena mediator dalam menjalankan tugasnya tidak boleh memihak ke salah satu pihak.

Pengaturan mengenai mediasi tertuang dalam berbagai konvensi internasional. Sebagaimana *good offices*, mediasi juga diatur dalam *Hague Convention 1899*. Dalam konvensi tersebut, *good offices* dan mediasi diatur dalam bab yang sama, bahkan beberapa pasal mengatur kedua hal tersebut secara bersamaan. Dalam prakteknya, mediasi sering dipersamakan dengan *good offices*. Hal ini dikarenakan tidak jarang peran yang diberikan kepada pihak yang menjalankan *good offices* berubah dalam pelaksanaannya dan justru memberikan peran lebih kepada pihak tersebut sehingga kini ia harus bersentuhan secara langsung dengan apa yang menjadi pokok sengketa dan membantu para pihak

⁶⁵ Lihat Merrils, *International Dispute Settlement*, hlm. 33.

⁶⁶ Lihat Rudolf L. Bindschedler, "Conciliation and Mediation" dalam *...Settlement of Disputes*, hlm. 49.

untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Ini juga terkait dengan sifat politis yang terbentuk dalam pelaksanaan, karena tidak tertutup kemungkinan adanya penggunaan kekuatan politik oleh bertindak sebagai mediator dalam mediasi tersebut.

Pengaturan dalam Bab 2 *Hague Convention 1899* mengenai mediasi berjumlah lebih banyak dibandingkan dengan pengaturan mengenai *good offices* dalam Bab tersebut. Pasal 4 menyatakan bahwa peran mediator terdiri dari mengupayakan perdamaian baik atas tuntutan-tuntutan yang saling berlawanan maupun perasaan bermusuhan yang mungkin timbul antara negara-negara yang bersengketa.⁶⁷ Hal tersebut menunjukkan perbedaan yang signifikan dengan pelaksanaan *good offices* di mana pihak yang menjalankannya tidak memiliki wewenang untuk terlibat langsung dalam negosiasi. Selain itu, dapat dilihat perbedaan keduanya bahwa *good offices* hanya dilihat sebagai keterlibatan pihak ketiga dalam negosiasi antara para pihak yang bersengketa dalam bentuk dorongan untuk melanjutkan negosiasi tersebut, sementara pada mediasi terdapat peran aktif dari sang pihak ketiga dalam negosiasi.⁶⁸

2.2.2 Perbandingan *Good Offices* dengan Konsiliasi

Konsiliasi didefinisikan sebagai:

*“A method for the settlement of international disputes of any nature according to which a Commission set up by the Parties, either on a permanent basis or an ad hoc basis to deal with a dispute, proceeds to impartial examination of the dispute and attempts to define the terms of a settlement susceptible of being accepted by them or of affording the Parties, with a view to its settlement, such aid as they may requested.”*⁶⁹

⁶⁷ “The part of the mediator consists in reconciling the opposing claims and appeasing the feelings of resentment which may have arisen between the States at variance (Peran mediator terdiri atas upaya mendamaikan tuntutan yang saling bertentangan satu sama lain serta mendamaikan ketegangan yang dapat tumbuh di antara Negara-negara yang bermacam-macam [terjemahan Penulis].” *Convention for the Pacific Settlement of Disputes*, ps. 4.

⁶⁸ Malcolm N. Shaw, *International Law*, ed. 6, (New York: Cambridge University Press, 2008), hlm. 1018.

⁶⁹ *Regulations on the Procedure of International Conciliation*, ps. 1.

Konsiliasi didefinisikan sebagai upaya yang dilangsungkan oleh sebuah komisi internasional yang di bawah kepemimpinan yang bersifat imparial yang tidak terikat terhadap suatu instruksi tertentu dan yang tugasnya menguraikan suatu fakta dan memberikan masukan kepada para pihak mengenai penyelesaian sengketa internasional yang berlangsung di antara mereka, di mana para pihak dapat memilih atau menolak apa yang diajukan oleh komisi tersebut.⁷⁰ Metode penyelesaian sengketa internasional ini memiliki pengaturan yang dimulai dari *Bryan Treaties 1913/1914*. Perjanjian tersebut mencegah keberlakuan klausula mengenai kehormatan dan kepentingan vital dari perjanjian-perjanjian arbitrase sebelumnya dan membuat kelonggaran terhadap sensitivitas negara lain dengan memberikan komisi permanen yang didirikan dengan kewenangan untuk membuat keputusan yang bersifat tidak mengikat.⁷¹

Berbeda dengan *good offices*, pihak yang menjalankan konsiliasi lebih terbatas dibandingkan dengan pihak yang menjalankan *good offices* karena konsiliasi hanya dapat dilaksanakan oleh suatu badan tertentu yang memiliki kapasitas untuk melaksanakan konsiliasi berdasarkan gugus tugas dari badan tersebut, seperti Kepala Negara, Paus dari Tahta Suci Vatikan, Sekretaris Jenderal dari organisasi internasional, dan sebagainya.⁷² Akan tetapi, dalam melaksanakan perannya sebagai konsiliator tersebut mereka bertindak dalam kapasitas pribadi, bukan sebagai fungsionaris dari negara atau organisasi mereka.⁷³ Pihak-pihak yang menjadi konsiliator ditunjuk berdasarkan persetujuan para pihak dalam sengketa sehingga tidak dimungkinkan adanya inisiatif untuk mengajukan diri sebagai konsiliator dari pihak ketiga. Proses pemilihan tersebut dilaksanakan oleh para pihak dimulai dengan menunjuk satu atau dua orang perwakilan negaranya, yang kemudian perwakilan tersebut secara bersama-sama menentukan jumlah perwakilan negara yang tidak terlibat dalam konflik sebagai konsiliator.⁷⁴

⁷⁰ Probst, "Good Offices" in the Light of Swiss..., hlm. 6.

⁷¹ Kutipan tersebut tertuang dalam Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, hlm. 278.

⁷² Bindschedler, "Conciliation and Mediation" dalam ...*Settlement of Disputes*, hlm. 49.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Bindschedler, "Conciliation dan Mediation" dalam ...*Settlement of Disputes*, hlm. 49.

Kegiatan yang dilaksanakan dalam konsiliasi adalah meneliti fakta-fakta yang terdapat dalam sengketa internasional yang diajukan dan memberikan masukan mengenai bagaimana penyelesaian dari sengketa tersebut. Tidak jarang, proses konsiliasi terlihat seperti arbitrase, karena sifat formal yang terkandung dalam pelaksanaan konsiliasi yang ditunjukkan bagaimana para pihak menyampaikan poin-poin yang menjadi permasalahan mereka dalam sengketa untuk menampilkan kesan yang baik di hadapan para konsiliator. Hal seperti ini tidak terdapat dalam pelaksanaan *good offices*, kembali lagi karena dalam *good offices* pihak yang melaksanakan tidak memiliki peran dalam proses negosiasi berlangsung.

2.3 Praktek *Good Offices* oleh Negara Sebagai Bentuk Penyelesaian Sengketa Internasional

Penerapan *good offices* sebagai salah satu cara penyelesaian sengketa internasional telah dilaksanakan oleh negara sejak puluhan tahun yang lalu, seperti yang dilaksanakan oleh Amerika Serikat dalam membantu menyelesaikan sengketa antara Rusia dan Jepang pada tahun 1905. Berikut akan dijelaskan mengenai bentuk penerapan *good offices* lebih lanjut dalam Penyelesaian Perang Rusia Jepang.

2.3.2.1 Penerapan Good Offices dalam Penyelesaian Perang Rusia-Jepang Tahun 1904-1905

Perang antara Rusia dan Jepang merupakan perang antara dua kekuatan besar di benua Asia pada awal abad 20. Perang tersebut dilatarbelakangi oleh keinginan kedua negara tersebut untuk menyebarkan pengaruhnya khususnya di bagian Timur Laut benua Asia.⁷⁵ Rusia pada masa itu kekuatan besar dari kalangan negara Eropa yang telah lama memiliki kebijakan untuk menguasai wilayah Timur Pasifik. Di sisi lain, Jepang berambisi untuk menampilkan negaranya sebagai kekuatan modern, ditambah dengan fakta adanya tekanan diplomatik dari tiga negara Eropa yaitu Rusia, Jerman, dan Perancis yang

⁷⁵ Alexei Ivanov dan Philip Jowett , *The Russo-Japanese War 1904-05*, (Oxford: Osprey Publishing, 2004), hlm. 3.

membuat Jepang melepaskan Port Arthur yang diperoleh dari Perjanjian Shimonoseki. Lepasnya Port Arthur dari kekuasaan Jepang kemudian dimanfaatkan oleh Rusia untuk mendapatkan kekuasaan atas wilayah tersebut dari Cina.⁷⁶

Perang diawali dengan serangan mendadak yang diluncurkan Jepang ke dua kapal perang Rusia dan sebuah *cruiser* pada tanggal 8 Februari 1904 menjelang tengah malam dan serangan berlangsung sejak saat itu hingga pada tanggal 10 Februari 1904 Jepang menyatakan perang terhadap Rusia.⁷⁷ Perang berlangsung selama dua tahun dan menarik perhatian dunia internasional, salah satunya Presiden Amerika Serikat pada saat itu, Theodore Roosevelt untuk memberikan asistensi dalam menyelesaikan sengketa antara Jepang dan Rusia pada saat itu.

Presiden Roosevelt memulai *good offices* dengan melakukan negosiasi kepada kedua pihak yang bersengketa. Tawaran untuk terlibat dalam sengketa antara Jepang dan Rusia diberikan kepada Jepang tidak lama Perancis mulai mengadakan aliansi dengan Rusia. Duta Besar Jepang kemudian menunjukkan kesediaannya untuk menerima keterlibatan Amerika Serikat dalam sengketa dengan Rusia, yang kemudian ditanggapi oleh Amerika Serikat dengan syarat Jepang menerima kebijakan Pintu Terbuka di Manchuria dan restorasi di Cina. Jepang menerimapersyaratan yang diajukan oleh Amerika pada 24 April 1905.⁷⁸

Tawaran untuk membantu menyelesaikan sengketa tersebut tidak diindahkan oleh Rusia hingga Amerika Serikat harus menyatakan bahwa situasi Rusia pada saat itu tidak akan menguntungkan. Rusia menerima tawaran Amerika Serikat dengan catatan Amerika Serikat tidak akan menyampaikan kesediaan Rusia tersebut secara terbuka kepada Jepang. Pada tanggal 10 Juni 1905, kedua pihak dalam sengketa tersebut menerima tawaran intervensi dari Amerika Serikat.⁷⁹

⁷⁶ *Ibid.*.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 4.

⁷⁸ James M. Gallen, "Theodore Roosevelt and the Russo-Japanese War," <http://www.russojapanesewar.com/TR.html>, diunduh pada 14 Juni 2012.

⁷⁹ *Ibid.*

Presiden Roosevelt dengan mengundang kedua pihak yang bersengketa untuk datang ke Portsmouth dengan mempertimbangkan netralitas dari wilayah tersebut untuk bernegosiasi yang kemudian langsung diterima oleh kedua belah pihak. Presiden Roosevelt menyambut sendiri kedatangan delegasi Jepang dan Rusia, mengantarkan para delegasi untuk menikmati makan siang, kemudian meninggalkan mereka untuk bernegosiasi dan menunggu di Oyster Bay selama perundingan berlangsung.

Tindakan yang dilakukan Presiden Roosevelt memenuhi kriteria yang termasuk dalam *technical good offices* yang ditunjukkan dengan mengadakan suatu konferensi yang memungkinkan pihak-pihak yang bersengketa untuk bernegosiasi. Melihat tempat diadakannya konferensi tersebut, yakni Portsmouth yang berada di wilayah negara Amerika Serikat maka dapat dikatakan bahwa Amerika Serikat merupakan negara penerima konferensi. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah ketidakterlibatan Presiden Roosevelt secara langsung dalam negosiasi. Ketidakterlibatan tersebut merupakan salah satu unsur yang membentuk *good offices*, dan dalam kasus ini konferensi berlangsung selama kurun waktu tertentu tanpa adanya intervensi dari Amerika Serikat.

Pada akhirnya, intervensi dilakukan oleh Presiden Roosevelt karena kedua pihak yang bersengketa menemui jalan buntu dalam perundingan.⁸⁰ Intervensi dilakukan oleh Presiden Roosevelt dengan memanggil Baron Rosen, perwakilan dari Rusia ke Oyster Bay dan mencoba menyampaikan ide tentang pengurangan jumlah angkatan laut serta penguasaan Pulau Sakhalin yang jika diterima oleh Rusia akan menyelesaikan sengketa di antara kedua negara. Selain menyampaikan kepada Baron Rosen, Presiden Roosevelt melalui Duta Besar Meyer menyampaikan kepada Tsar Nicholas di St. Petersburg untuk menyerahkan setengah dari bagian Pulau Sakhalin kepada Jepang tanpa ganti rugi.⁸¹ Tindakan yang sama juga dilakukan oleh Presiden Roosevelt kepada Pemerintah Jepang,

⁸⁰ Rusia mengancam akan mengakhiri perundingan karena tidak ada satu proposal pun yang dikemukakan pada negosiasi memberikan keuntungan kepada Rusia. Brian B. Wagner, "Speak Softly and Carry a Diplomacy Stick," <http://www.theodoreroosevelt.org/life/NobelStickessay.htm>, diunduh pada 14 Juni 2012.

⁸¹ James M. Gallen, "Theodore Roosevelt and the Russo-Japanese War," diunduh pada 1 Juli 2012.

yakni menyampaikan masukan mengenai masalah ganti rugi.⁸² Perundingan antara kedua negara berakhir pada 25 Agustus dengan disepakatinya proposal Rusia penyerahan bagian selatan dari Pulau Sakhalin tanpa ganti rugi oleh Jepang.⁸³ Kesepakatan dari kedua belah pihak kemudian dituangkan dalam suatu perjanjian yang disebut sebagai *Treaty of Portsmouth*.

Dari fakta-fakta yang telah dijabarkan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa dalam penyelesaian sengketa antara Jepang dan Rusia terdapat perubahan dalam metode penyelesaian sengketa yang digunakan dari *good offices* menjadi mediasi. Perubahan tersebut ditunjukkan dengan adanya intervensi Presiden Roosevelt yang kemudian secara langsung terlibat dalam mencari solusi untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui upayanya memberikan masukan-masukan mengenai bagaimana sengketa dapat diselesaikan kepada para pihak yang bersengketa.

2.3.2.2 Praktik Penerapan *Good Offices* oleh Swiss

Swiss merupakan negara yang memiliki sejarah panjang dalam memberikan *good offices* untuk menyelesaikan sengketa internasional. Praktik Swiss dalam memberikan *good offices* memiliki kaitan erat dengan status *permanent neutrality*⁸⁴ yang diterima Swiss, sehingga bentuk penerapan *good offices* tidak hanya terbatas pada fasilitasi bagi pihak-pihak yang bersengketa untuk melakukan perundingan di wilayah negara Swiss. Dalam praktik, Swiss menyediakan *good offices*-nya tidak hanya terbatas pada *good offices* dalam arti sempit.⁸⁵ Penerapan *good offices* oleh Swiss salah satunya ditawarkan dalam

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Permanent neutrality* merupakan status internasional spesial yang diterima oleh negara sebagai hasil dari tanggung jawab yang mengikat secara hukum, yang memberikan konsekuensi pada negara tersebut untuk bersikap netral secara permanen, serta tanggung jawab tersebut juga diakui oleh negara-negara lain. Rudolf L. Bindschedler, "Permanent Neutrality of States," dalam *Encyclopedia of Public International Law #4 Use of Force, War, Neutrality*, (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1982), hlm. 133.

⁸⁵ *Good offices* yang diberikan oleh Swiss meliputi bentuk-bentuk penyelesaian sengketa yang tercantum dalam pasal 33 Piagam PBB. Selain itu, kini Swiss cenderung memberikan

bentuk perlindungan terhadap kepentingan asing sebagai bagian dari kebijakan luar negerinya.⁸⁶

2.3.2.3 Bertindak sebagai *protecting power*

Tugas dari negara yang menerima mandate *protecting power* terdiri dari menjaga hubungan minimal yang diperlukan dalam menyelesaikan konflik antara *belligerent*, atau antara negara yang hubungan diplomatiknya terputus karena alasan lain, hingga ketegangan mereda dan/atau kedua negara telah menjalin hubungan diplomatiknya kembali. Dalam menjalankan mandat *protecting power*, Swiss tidak bertindak atas nama negaranya sendiri, tetapi atas nama negara yang memberikannya mandat tersebut.⁸⁷ Hal ini dikarenakan mandat tersebut diberikan hanya dari salah satu pihak dalam sengketa sehingga ia berfungsi untuk menggantikan posisi salah satu pihak dalam sengketa, yakni negara yang memberikan mandat.⁸⁸ Tindakan-tindakannya juga dibatasi oleh apa yang dimandatkan oleh negara pemberinya, sehingga Swiss tidak dapat bertindak atas inisiatifnya, yang dalam hal ini kemudian akan menutup kemungkinan dilaksanakannya fungsi mediasi.⁸⁹ Salah satu praktik Swiss dalam menjalankan mandat *protecting power* terlihat dalam penerimaan mandat *protecting power* yang diberikan oleh Inggris kepada Swiss untuk melindungi kepentingan Inggris di Argentina saat terjadi konflik Kepulauan Falkland pada 2 April 1982.⁹⁰ Setelah menerima persetujuan dari Pemerintah Argentina untuk menjalankan mandat tersebut, Swiss menjalankan tugasnya dengan menjalankan fungsi kedutaan besar

bantuan berupa mediasi dengan menyediakan ahli-ahli mediasi dari negaranya. _____, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/peasec/sec/goch.html>, diunduh pada 1 Juli 2012.

⁸⁶ _____, "Protective Power Mandates," <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/peasec/sec/goch/protpw.html>, diunduh pada 1 Juli 2012.

⁸⁷ Raymond R. Probst, "Good Offices" in the Light of Swiss..., hlm. 103.

⁸⁸ Namun perlu diingat, untuk menjalankan mandat *protecting power* harus tetap mendapat persetujuan dari seluruh pihak yang bersengketa. *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Thomas Fischer, *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002*, (Zurich: Center for International Studies, 2002), hlm. 7.

dan dua konsulat jenderal Inggris di dalam wilayah negara Argentina meliputi kegiatan-kegiatan administratif, seperti mengatur pemulangan staf kedutaan besar Inggris dan sejumlah jurnalis berkebangsaan Inggris.

2.3.2.4 Bertindak sebagai Fasilitator untuk Perundingan Penyelesaian Sengketa Antar Negara atau Konflik Dalam Negeri Negara Lain

Praktik Swiss menerapkan *good offices* dengan menjadi tuan rumah untuk perundingan penyelesaian konflik salah satunya dapat dilihat dalam proses perundingan antara Pemerintah Kolombia dengan Ejército de Liberación Nacional (ELN) dan Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), dua gerakan pembebasan di wilayah Kolombia. Swiss berpartisipasi dalam penyelesaian konflik tersebut bersama Perancis, Spanyol, Norwegia, Kuba dan sejumlah negara lainnya yang tergabung dalam Países amigos untuk memfasilitasi perundingan antara pihak-pihak dalam konflik.⁹¹

Dalam praktik, penerapan *good offices* dalam praktik tidak jarang untuk berubah menjadi proses mediasi. Sekalipun para pihak yang bersengketa telah memilih bentuk mediasi untuk penyelesaian sengketa, tidak menutup kemungkinan adanya penerapan *good offices* yang diberikan oleh mediator tersebut. Salah satu praktik *good offices* yang dijalankan oleh Swiss dalam mediasi penyelesaian konflik antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan mengirimkan mediator untuk melatih GAM dalam negosiasi atas permohonan Mediator Martti Ahtisaari⁹² yang disetujui oleh GAM dan Pemerintah Indonesia.⁹³

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 20. Baca juga Thomas Greminger, “Mediation & Facilitation in Today’s Peace Processes: Centrality of Commitment, Coordination and Context,” (makalah dipresentasikan pada OIF mediation retraite, 15-17 Februari 2007), hlm. 7.

⁹² Mantan Presiden Finlandia yang menjadi mediator dalam penyelesaian konflik antara Pemerintah Indonesia dan GAM pada tahun 2005.

⁹³ Thomas Greminger, “Mediation & Facilitation...”, hlm. 6.

BAB 3
PENERAPAN GOOD OFFICES SEBAGAI METODE PENYELESAIAN
SENGKETA INTERNASIONAL DALAM ORGANISASI
INTERNASIONAL

Good offices merupakan salah satu dari metode penyelesaian sengketa internasional yang telah diakui oleh beberapa organisasi internasional dan telah diimplementasikan pada organisasi internasional tersebut baik melalui pencantuman metode *good offices* dalam pengaturan mengenai penyelesaian sengketa yang dilaksanakan oleh organisasi internasional maupun dalam praktek oleh organisasi internasional. Salah satu fungsi yang dimiliki oleh organisasi internasional terkait dengan penyelesaian sengketa oleh organisasi internasional adalah fungsi *quasi-judicial*⁹⁴ dan penerapan *good offices* sendiri merupakan bagian dari fungsi *quasi-judicial* organisasi internasional.

Dalam bagian ini akan diberikan pemaparan mengenai praktek penerapan *good offices* dalam beberapa organisasi internasional, yakni Perserikatan Bangsa-bangsa dan *Association of Southeast Asian Nations*.

3.1 Praktek Penerapan *Good Offices* oleh Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa- Bangsa

Good Offices merupakan metode penyelesaian sengketa internasional dalam Perserikatan Bangsa-bangsa (selanjutnya dalam penulisan ini akan disebut sebagai PBB) yang tidak tercantum dalam Piagam PBB. Ketidaktercantuman

⁹⁴ *Quasi-judicial* didefinisikan sebagai “...of, relating to, or involving an executive or administrative official’s adjudicative acts (terkaitnya atau pelibatan jabatan eksekutif atau administratif dalam tindakan yang bersifat adjudikatif [terjemahan penulis].” Sekalipun fungsi ini menunjukkan tindakan-tindakan yang bersifat judicial berupa menyelesaikan sengketa serta mencari suatu fakta atau peraturan-peraturan hukum terkait, yang membedakan dengan fungsi *quasi-judicial* dengan fungsi judicial biasa adalah pelaksanaan kekuasaan judicial yang dilaksanakan bertumpu sepenuhnya pada pelaksanaan diskresi eksekutif dibandingkan dengan penerapan hukum. Bryan A. Garner *Black’s Law Dictionary*, hlm. 3924. Lihat juga Elizabeth A. Martin dan Jonathan Law, ed., *Oxford Dictionary of Law*, ed. 6, (New York: Oxford University Press, 2006), hlm. 433.

metode ini dalam pasal 33 ayat 1 Piagam PBB⁹⁵ yang secara khusus mengatur mengenai metode penyelesaian sengketa secara damai tidak menutupi penerapannya dalam beragam persoalan yang mengancam keamanan dan perdamaian dunia. Hal ini dikarenakan *good offices* tertuang dalam pengaturan mengenai penyelesaian sengketa internasional lain, seperti *Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes 1982* (selanjutnya dalam penulisan ini akan disebut sebagai Deklarasi 1982).⁹⁶ Deklarasi 1982 menempatkan *good offices* sejajar dengan metode penyelesaian sengketa internasional lain yang tertuang dalam pasal 33 ayat 1 Piagam PBB di dalam ayat 5 Deklarasi tersebut yang berbunyi sebagai berikut:

*“States shall seek in good faith and in a spirit of cooperation an early and equitable settlement of their international disputes by any of the following means: negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional arrangements or agencies or other peaceful means of their own choice, including good offices. In seeking such a settlement, the parties shall agree on such peaceful means as may be appropriate to the circumstances and the nature of their dispute.”*⁹⁷

Selain Deklarasi 1982, *Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field 1988* (selanjutnya disebut

⁹⁵ “The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.” United Nations, *Charter to the United Nations*, psl. 33.

⁹⁶ United Nations, *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes*, (New York: United Nations Publication, 1992), hlm. 34.

⁹⁷ “Negara-negara harus mencari penyelesaian dini dan adil atas sengketa internasional mereka berdasarkan itikad baik dan semangat kerja sama melalui bentuk-bentuk berikut: negosiasi, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, pengadilan, menyerahkannya pada pengaturan atau organisasi regional atau bentuk penyelesaian secara damai lain atas pilihan mereka, termasuk *good offices*. Dalam mencari sebuah penyelesaian, pihak-pihak harus menyetujui bahwa penyelesaian secara damai itu sesuai dengan keadaan dan dasar dari sengketa mereka (terjemahan Penulis).” United Nations General Assembly, *Declaration on the Peaceful Settlement of Dispute*, A/RES/37/10, 15 November 1982

sebagai Deklarasi 1988) juga menuangkan pengaturan *good offices* melalui ayat 12 yang berbunyi:

*“The Security Council should consider sending, at an early stage, fact-finding or good offices missions or establishing appropriate forms of United Nations presence, including observers and peace-keeping operations, as a means of preventing the further deterioration of the dispute or situation in the areas concerned.”*⁹⁸

Kedua pengaturan tersebut menjadi dasar hukum bagi organ PBB untuk melaksanakan *good offices* dalam membantu penyelesaian sengketa internasional. Praktek menunjukkan bahwa Sekretaris Jenderal PBB merupakan organ yang penting dalam mencapai sasaran dan tujuan organisasi, dengan demikian ia memiliki sebuah tanggung jawab serta mendapat kebebasan dalam menjalankan misinya.⁹⁹ Baik Deklarasi 1982 maupun Deklarasi 1988 juga menegaskan lebih lanjut ada perluasan terhadap peran Sekretaris Jenderal PBB dalam hal pencegahan serta penyelesaian sengketa internasional secara damai.¹⁰⁰ Hal ini mempertegas kenyataan bahwa Sekretaris Jenderal memang memegang peranan yang penting pula dalam menjaga keamanan dan perdamaian dunia terkait dengan adanya sengketa internasional.

Vratislav Pechota menggambarkan *good offices* yang dijalankan oleh Sekretaris Jenderal PBB sebagai bentuk kontak informal dan masukan yang diberikan oleh Sekretaris Jenderal sejauh yang dimungkinkan, di mana hal tersebut dirancang untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa antara dua atau

⁹⁸ “Dewan Keamanan harus mempertimbangkan mengirim misi pencarian fakta atau *good offices* atau mengadakan suatu bentuk lain yang menunjukkan keberadaan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahap dini, termasuk *observers* dan *peace-keeping operations* sebagai upaya untuk mencegah memburuknya suatu sengketa atau situasi pada area terkait (terjemahan Penulis).” United Nations General Assembly, *Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field*, A/RES/43/51, 5 Desember 1988.

⁹⁹ Alys Brehio, “Good Offices of the Secretary-General as Preventive Measures,” *Journal of International Law and Politics* (1998), hlm. 592.

¹⁰⁰ United Nations General Assembly, *Declaration on the Peaceful Settlement of Dispute*, bab 2 ayat 6. Baca juga United Nations General Assembly, *Declaration on the Prevention and Removal of Disputes ...*, para 20-21.

beberapa Negara Anggota Organisasi.¹⁰¹ Selanjutnya, praktek menunjukkan bahwa Sekretaris Jenderal PBB memiliki sejarah dalam menerapkan *good offices* di bidang hak asasi manusia. Penerapan *good offices* itu sendiri merupakan bentuk *humanitarian intercession*¹⁰² yang dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal PBB. Pelaksanaan *good offices* yang dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal PBB memiliki beberapa landasan hukum sebagai berikut:

1. Terangkum dalam Piagam PBB dalam rangka mengembangkan kerjasama internasional untuk promosi dan dorongan bagi penghormatan pada hak asasi manusia¹⁰³
2. Pasal 97 Piagam PBB yang memberikan dasar hukum bagi Sekretaris Jenderal PBB sebagai pimpinan administratif di dalam organisasi¹⁰⁴
3. Kewenangan yang diberikan kepada Sekretaris Jenderal melalui Pasal 99 Piagam PBB¹⁰⁵
4. *Doctrine of implied powers*¹⁰⁶

¹⁰¹ Kutipan definisi tersebut diambil dari B. G. Ramcharan, "The Good Offices of the United Nations Secretary-General in the Field of Human Rights," *The American Journal of International Law* (Januari 1982), hlm. 132.

¹⁰² Dalam hukum kebiasaan internasional, *humanitarian intercession* diartikan sebagai perantara yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau aktor internasional lain yang ditujukan untuk membuat Pemerintah atau otoritas memperlakukan orang-orang yang berada di bawah yurisdiksinya sesuai dengan prinsip kemanusiaan. B. Ramcharan, "The Good Offices of the United Nations Secretary General in the Field of Human Rights," hlm. 130.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 135.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 136. *Doctrine of implied powers* ditunjukkan melalui praktik suatu organ dalam organisasi internasional yang didasarkan pada asumsi bahwa suatu organisasi internasional mendapatkan kekuasaan untuk melakukan tindakan yang tidak diatur berdasarkan konstitusi organisasi internasional dari penyerahan sebagian kedaulatan negara-negara anggotanya. Penyerahan sebagian kedaulatan itu melandasi asumsi bahwa praktik dari kewenangan tersebut merupakan hal yang penting bagi negara-negara anggota organisasi internasional itu. Praktik organisasi internasional yang didasarkan pada doktrin ini contohnya terlihat pada *advisory opinion PCIJ* mengenai kompetensi *International Labour Organization* (ILO) dalam menentukan apakah ILO memiliki kewenangan untuk memformulasikan dan mengajukan peraturan bagi pemberi kerja ketika ILO melaksanakan kewenangannya dalam memformulasikan dan mengajukan peraturan bagi pekerja. John W. Head, "Suspension of Debtor Countries' Voting Rights in the IMF: An Assessment of the Third Amendment to the IMF Charter," *Virginia Journal of International Law*

5. Persetujuan dari Para Pihak yang bersengketa

Sekretaris Jenderal PBB juga dapat memberikan *good offices* berdasarkan permohonan dari para pihak yang bersengketa, seperti yang pernah diterapkan dalam sengketa antara Iran, Qatar, dan Saudi Arabia mengenai wilayah Bahrain. Ketika Sekretaris Jenderal PBB melaksanakan *good offices* atas permohonan dari pihak yang bersengketa, ia tidak dibatasi oleh mandat dari organ PBB dan biasanya bebas dari pengaruh atau keberpihakan dari organ tersebut.¹⁰⁷

3.2 Perkembangan Praktek *Good Offices* Sebagai Bentuk Penyelesaian Sengketa dalam *Association of Southeast Asian Nations*

3.2.1 *Pengaturan Good Offices dalam Treaty of Amity and Cooperation 1976*

Treaty of Amity and Cooperation 1976 (selanjutnya dalam penulisan ini akan disebut sebagai TAC) ditandatangani pada Konferensi Tingkat Tinggi Pertama ASEAN (*First Summit*) di Bali, Indonesia pada tahun 1976.¹⁰⁸ TAC merupakan sebuah kerangka hukum yang dibentuk oleh negara-negara anggota ASEAN dalam menjaga perdamaian di kawasan Asia Tenggara sebagai sebuah kode etik bagi negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan lainnya serta sebuah mekanisme penyelesaian sengketa secara damai melalui proses yang bersifat regional.¹⁰⁹

TAC merupakan sebuah upaya ASEAN untuk menyediakan sebuah pengaturan dan instrumen hukum bagi negara-negara ASEAN yang mengandung prinsip-prinsip dasar sebagai berikut:

“1. Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial, integrity, and national identity of all nations;

(Spring 1993), hlm. 8-9. Baca juga Permanent Court of Justice, *Competence of the International Labour Organization to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer*, 23 Juli 1926.

¹⁰⁷ Alys Brehio, “Good Offices of the Secretary General,” hlm. 606-607.

¹⁰⁸ Fauziah Mohd Taib, *The Making of ASEAN Summit Related Summits and the East Asia Summit*, (c.l.: IDFR Malaysia, 2006), hlm. 19.

¹⁰⁹ *Ibid.* Baca juga Rodolfo C. Severiono, Jr., “ASEAN: Building the Peace in Southeast Asia” dalam *ASEAN Today and Tomorrow*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2002), hlm. 54.

2. *The right of every state to lead its national existence free from external interference, subversion, and coercion;*
3. *Non-interference in the internal affairs of one another;*
4. *Settlement of differences or disputes by peaceful means;*
5. *Renunciation of threat or use of forces; and*
6. *Effective co-operation among members.*"¹¹⁰

TAC mengatur metode penyelesaian sengketa secara damai dalam *Chapter IV*, khususnya dalam pasal 13 hingga 17. Pasal 13 TAC menyatakan bahwa *High Contracting Parties* harus mengupayakan penyelesaian sengketa yang tidak menggunakan penggunaan kekerasan dan mengedepankan negosiasi antara negara yang bersengketa.¹¹¹ Selain mengatur penyelesaian sengketa melalui negosiasi, TAC juga mengatur mekanisme khusus dalam penyelesaian sengketa secara damai di antara negara anggota ASEAN melalui *High Council* dalam pasal 14 yang berbunyi sebagai berikut:

*“To settle disputes through regional processes, the High Contracting Parties shall constitute, as a continuing body, a High Council comprising a Representative at ministerial level from each of the High Contracting Parties to take cognizance of the existence of disputes or situations likely to disturb regional peace and security.”*¹¹²

High Council terdiri dari perwakilan setingkat menteri yang sepuluh negara anggota ASEAN serta perwakilan setingkat menteri dari negara-negara lain yang berasal dari luar kawasan Asia Tenggara yang terlibat secara langsung dalam sengketa.¹¹³

Selanjutnya dalam pasal 15 TAC juga mengatur mengenai metode penyelesaian sengketa internasional yang dapat dipergunakan oleh *High Council* dalam membantu menyelesaikan sengketa pada negara-negara anggota ASEAN.

¹¹⁰ *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, psl. 2. Baca juga Mely Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia*, hlm. 60.

¹¹¹ *Treaty of Amity and Cooperation 1976*, psl. 13.

¹¹² *Ibid.*, psl. 14.

¹¹³ *Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, psl. 3.

*“In the event no solution is reached through direct negotiations, the High Council shall take cognizance of the dispute or the situation and shall recommend to the parties in dispute appropriate means of settlement such as good offices, mediation, inquiry or conciliation. The High Council may however offer its good offices, or upon agreement the parties in dispute, constitute itself into a committee of mediation, inquiry or conciliation. When deemed necessary, the High Council shall recommend appropriate measures for the prevention of a deterioration of the dispute or the situation.”*¹¹⁴

Dari kedua pasal tersebut, terdapat batasan-batasan dalam TAC yang bersifat longgar yaitu *“in the loose manner in which this Council may be allowed to act in instances of disputes.”* dan para pihak juga tidak terikat untuk menerima mediasi yang ditawarkan oleh anggota *High Council* lainnya.¹¹⁵ TAC sendiri memiliki beberapa *caveat* yang kemudian membuat pelaksanaannya menjadi kurang efektif, seperti:

1. Tidak adanya pengaturan mengenai yang berhak menduduki posisi di *High Council* adalah seseorang yang memiliki latar belakang hukum
2. Peran *High Council* hanya dimulai ketika tidak ada solusi yang dicapai melalui negosiasi. Jika negosiasi itu sendiri tidak diupayakan oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka *High Council* tidak dapat memberikan bantuan dalam penyelesaian sengketa tersebut.
3. Tidak adanya keharusan bagi para pihak untuk menggunakan jasa dari *High Council* juga tidak adanya pengaturan mengenai penerapan sanksi kepada para pihak yang bersengketa. Sifat kesukarelaan dari mekanisme tersebut justru didasarkan pada suatu persetujuan dibandingkan pada keputusan yang mengikat. Selain itu, mekanisme ASEAN dalam penyelesaian sengketa tidak hanya terbatas pada apa yang diatur dalam TAC tetapi para pihak juga dapat menggunakan bentuk penyelesaian sengketa secara damai lainnya yang diatur dalam Pasal 33(1) Piagam PBB.¹¹⁶

¹¹⁴ *Ibid.*, psl. 15.

¹¹⁵ Mely Caballero-Anthony, hlm. 61.

¹¹⁶ Vitit Muntarbhorn, *The Challenge of Law: Legal Cooperation among ASEAN Countries*, (Bangkok: Institute of Security and International Studies, 1986), p. 19. Baca juga Walter Woon,

Dalam menjalankan perannya dalam menyelesaikan sengketa, *High Council* memiliki suatu prosedur yang tertuang dalam *Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (RPHC TAC). Secara garis besar, RPHC TAC mengatur hal-hal teknis mengenai bagaimana *High Council* bekerja. Akan tetapi, ada kelemahan yang terkandung dalam RPHC TAC yaitu dimungkinkannya negara-negara di luar anggota ASEAN bertindak sebagai pengamat pada pertemuan *High Council* sebagaimana diatur dalam pasal 14 RPHC TAC.¹¹⁷ Dengan dimungkinkannya negara di luar anggota ASEAN menghadiri pertemuan *High Council* dan berbicara di depan forum tersebut dengan seizin *High Council*, maka dapat dikatakan penyelesaian sengketa berdasarkan TAC tidak bersifat regional.¹¹⁸

Mengacu pada bahasan mengenai *good Offices*, TAC tidak membahas mekanismenya secara khusus sehingga dapat disimpulkan bahwa penerapan *Good offices* berdasarkan TAC oleh *High Council* dilaksanakan berdasarkan skema *Good Offices* berdasarkan praktek internasional pada umumnya.

3.2.2 Pengaturan *Good Offices* dalam Piagam ASEAN 2007

Piagam ASEAN 2007 (*ASEAN Charter*) merupakan suatu dokumen legal penting yang ditandatangani oleh para pemimpin ASEAN pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN (*ASEAN Summit*) ketigabelas di Singapura pada tahun 2007 yang melandasi berubahnya ASEAN menjadi sebuah *rules-based organization* yang memiliki status hukumnya sendiri.¹¹⁹ Piagam ASEAN mengatur mengenai penyelesaian sengketa yang lebih komprehensif dibandingkan

“Dispute Settlement in ASEAN,” (makalah disampaikan pada Korean Society of International Law Conference, Daegu, 21 Oktober 2011), hlm. 5.

¹¹⁷ “*High Contracting Parties which are States outside Southeast Asia and which are not directly involved in the dispute may, upon written request to the Chairperson, be represented by observers at a meeting of the High Council, subject to the High Council deciding otherwise. An observer may speak at a meeting only if the High Council decides to accord that person this right.*” *Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, psl. 14.

¹¹⁸ Walter Woon, “Dispute Settlement in ASEAN”, hlm. 5.

¹¹⁹ Termsak Chalermphanupap, “In Defence of the ASEAN Charter” dalam *The Making of ASEAN Charter*, (Singapura: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009), hlm, 119.

TAC karena adanya perubahan cara pandang Negara Anggota terhadap ASEAN, di mana mereka menghadapi transformasi ASEAN menjadi suatu entitas regional yang berperan sebagai dasar, akselerator, dan penggerak kerjasama antar Anggota yang lebih kuat dan integrasi yang lebih dalam serta mempresentasikan ASEAN sebagai organisasi yang lebih relevan kepada masyarakat di Negara mereka.¹²⁰

Dengan berubahnya ASEAN menjadi sebuah *rules-based organization* dengan status hukum, maka ASEAN memiliki kemampuan untuk menggugat dan digugat.¹²¹ Karena itu, ASEAN memerlukan suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang baik dalam menghadapi segala kemungkinan yang dapat mempengaruhi kerjasama antar negara di dalam ASEAN itu sendiri sebagai konsekuensi dari adanya status hukum berdasarkan Piagam ASEAN. Piagam ASEAN memiliki pengaturan mengenai penyelesaian sengketa yang tertuang dalam Bab VIII Piagam ASEAN, khususnya dalam Pasal 22 sampai 28.

Pasal 22 mengatur prinsip umum yang harus diperhatikan dalam penyelesaian sengketa. Ayat pertama pasal 22 mengatur bahwa Negara Anggota wajib mengupayakan penyelesaian sengketa secara tepat waktu melalui dialog, konsultasi, dan negosiasi.¹²² Akan tetapi, penyelesaian sengketa yang hanya dilaksanakan berdasarkan negosiasi tidak tampak realistis dan efektif sehingga membutuhkan pengaturan lebih lanjut.¹²³ Karena itu, ayat (2) pasal 22 mengatur

¹²⁰ Rosario Gonzalez-Manalo, "Drafting ASEAN's Tomorrow: The Eminent Persons Group and the ASEAN Charter" dalam *The Making of ASEAN Charter*, (Singapura: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009), hlm. 37.

¹²¹ Lin Chun Fung, "ASEAN Charter: Deeper Regional Integration Under International Law?," *Chinese Journal of International Law* (Desember 2010), hlm. 3.

¹²² "Member States shall endeavour to resolve peacefully all disputes in a timely manner through dialogue, consultation and negotiation." Association of Southeast Asian Nations, *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*, psl. 22 ayat (1).

¹²³ Walter Woon, "The ASEAN Charter Dispute Settlement Mechanisms" dalam *The Making of the ASEAN Charter*, (Singapura: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009), hlm. 72.

bahwa ASEAN harus menjaga dan membentuk suatu metode penyelesaian sengketa dalam segala bidang kerjasama ASEAN.¹²⁴

Selanjutnya dalam pasal 23 diatur mengenai metode-metode penyelesaian sengketa yang dapat digunakan Negara Anggota dalam menyelesaikan sengketa berupa *good offices*, mediasi, dan konsiliasi. Penyelesaian sengketa menggunakan ketiga metode tersebut harus dilaksanakan dalam suatu batas waktu tertentu yang disepakati oleh Para Pihak yang bersengketa.¹²⁵ Jika Para Pihak yang bersengketa menyetujui untuk menggunakan salah satu dari ketiga metode penyelesaian sengketa yang disediakan dalam Piagam ASEAN, mereka dapat meminta Ketua ASEAN atau Sekretaris Jenderal yang bertindak dalam kapasitas *ex-officio* untuk membantu mereka menyelesaikan sengketa dengan melaksanakan *good offices*, mediasi atau konsiliasi.¹²⁶

Dalam menyelesaikan sengketa, perlu diperhatikan hal apa yang menjadi obyek yang dipersengketakan oleh Para Pihak. Pasal 24 memberikan pengaturan mengenai peraturan yang berlaku terhadap obyek sengketa sebagai berikut:

1. Sengketa yang menyangkut suatu instrumen ASEAN tertentu harus diselesaikan berdasarkan mekanisme dan prosedur yang diatur dalam instrumen tersebut;
2. Sengketa yang tidak terkait dengan interpretasi atau aplikasi instrumen ASEAN apapun harus diselesaikan secara damai sesuai dengan aturan dalam TAC dan RPHCTAC;

¹²⁴ “ASEAN shall maintain and establish dispute settlement mechanisms in all fields of ASEAN Cooperation.” Association of Southeast Asian Nations, *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*, psl. 22 ayat (2).

¹²⁵ “Member States which are parties to a dispute may at any time agree to resort to good offices, conciliation or mediation in order to resolve the dispute within an agreed time limit.” *Ibid.*, psl. 23 ayat (1).

¹²⁶ “Parties to the dispute may request the Chairman of ASEAN or the Secretary-General of ASEAN, acting in an *ex-officio* capacity, to provide good offices, conciliation or mediation.” *Ibid.*, psl. 23 ayat (2).

3. Sengketa yang menyangkut interpretasi atau aplikasi perjanjian ekonomi ASEAN diselesaikan sesuai dengan *ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism* kecuali ditentukan sebaliknya.¹²⁷

Pasal 24 secara jelas mengatur mengenai aturan yang melandasi penyelesaian sengketa yang tidak berkaitan dengan interpretasi maupun aplikasi dari Piagam ASEAN, sementara tidak tertutup kemungkinan ada sengketa yang menyangkut interpretasi dan aplikasi Piagam ASEAN di kemudian harinya. Untuk itu, pasal 25 mengatur bahwa jika tidak ditentukan sebaliknya, harus dibentuk sebuah mekanisme penyelesaian sengketa yang tepat, meliputi metode arbitrase harus dibentuk untuk penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan interpretasi dan aplikasi Piagam ASEAN maupun instrumen-instrumen ASEAN lain.¹²⁸

Berdasarkan Piagam ASEAN, penyelesaian sengketa yang menggunakan jasa pihak ketiga berupa *good offices*, mediasi, atau konsiliasi dapat melibatkan organ ASEAN khusus yaitu Ketua ASEAN atau Sekretaris-Jenderal ASEAN yang bertindak dalam kapasitas *ex-officio*. Kedua jabatan yang disebutkan itu memiliki kapasitas yang berbeda satu sama lainnya. Dikaitkan dengan penerapan *good offices*, Piagam ASEAN memberikan pengaturan yang jelas melalui pasal yang mengatur tentang Peran Ketua ASEAN, yaitu pasal 32 huruf (c) yang berbunyi sebagai berikut:

“The Member State holding the Chairmanship of ASEAN shall: ...(c) ensure an effective and timely response to urgent issues or crisis situations affecting ASEAN, including providing its good offices and such other arrangements to immediately address these concerns.”^{129,}

Pasal tersebut mengatur bahwa Ketua ASEAN memiliki kewajiban untuk menangani isu-isu atau situasi krisis yang dapat mempengaruhi ASEAN dengan memberikan bantuan berupa *good offices* atau pengaturan lain yang bersifat

¹²⁷ *Ibid.*, psl. 24 ayat (1)-(3).

¹²⁸ “Where not otherwise specifically provided, appropriate dispute settlement mechanisms, including arbitration, shall be established for disputes which concern the interpretation or application of this Charter and other ASEAN instruments.” *Ibid.*, psl. 25.

¹²⁹ *Ibid.*, psl. 32 huruf (c).

menangani permasalahan yang ada. Akan tetapi, perlu diingat dalam melaksanakan *good offices* secara teori diperlukan adanya suatu persetujuan dari Para Pihak yang terlibat dalam sengketa untuk dapat menerapkan *good offices* sebagai metode penyelesaian sengketa. Bapak Un Sovannasam dari ASEAN memberikan pendapat dalam hal terdapat isu atau situasi krisis, tidak berarti Ketua ASEAN dapat melaksanakan *good offices* tanpa adanya persetujuan dari Para Pihak yang bersengketa, akan tetapi Ketua ASEAN dapat menggunakan seluruh saluran diplomatik dalam mencoba meredakan ketegangan yang mengancam stabilitas ASEAN. Dengan demikian, sekalipun terdapat pengaturan mengenai tanggung jawab Ketua ASEAN dalam menangani isu atau situasi krisis dalam Piagam ASEAN tidak mengesampingkan diperlukannya kesepakatan Para Pihak untuk dapat melaksanakan *good offices*.

Peran Sekretaris Jenderal ASEAN dalam memberikan *good offices* merupakan bagian dari tanggung jawabnya sebagai *Chief Administrative Officer*. Pelaksanaan *good offices* tersebut dilandasi oleh keberlakuan pasal 11 ayat (2) butir (a) yang mengatur bahwa Sekretaris Jenderal ASEAN harus melaksanakan tanggung jawab dan tugas-tugas sebagaimana di mana diatur di dalam Piagam ASEAN 2007.¹³⁰ Dengan adanya pasal tersebut, idealnya *good offices* di dalam ASEAN itu dijalankan oleh Sekretaris Jenderal untuk memastikan ketentuan-ketentuan dalam Piagam ASEAN maupun instrumen-instrumen ASEAN lain dijalankan dengan baik. Akan tetapi, pada prakteknya Ketua ASEAN dapat menjalankan *good offices* jika terdapat situasi maupun kondisi tertentu yang tidak memungkinkan Sekretaris Jenderal ASEAN untuk melaksanakan *good offices*-nya.¹³¹

¹³⁰ Terjemahan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia atas "...carry out the duties and responsibilities of this high office in accordance with the provisions of this Charter and relevant ASEAN instruments, protocols and established practices." *Ibid.*, psl. 11 ayat (2) butir (a).

¹³¹ Dalam sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja pada tahun 2011, jabatan Sekretaris Jenderal ASEAN dipegang oleh H. E. Dr. Surin Pitsuwan, mantan Menteri Luar Negeri Thailand yang menjabat sebagai Sekretaris Jenderal ASEAN untuk periode 2008-2012. Dengan memperhatikan kewarganegaraan beliau, penerapan *good offices* oleh Sekretaris Jenderal bukanlah merupakan suatu tindakan yang bijaksana mengingat dalam sengketa tersebut Thailand merupakan salah satu pihak dalam sengketa. Pelaksanaan *good offices* oleh Sekretaris Jenderal dalam sengketa perbatasan tersebut dapat menimbulkan konflik kepentingan dalam penyelesaian sengketa antara kedua negara, sehingga penerapan *good offices* dalam sengketa perbatasan antara Thailand dan

Terkait dengan penerapan mekanisme *good offices* dalam Piagam ASEAN pada konflik dalam negeri, Bapak Sovannasam mengatakan Piagam ASEAN tidak mengatur secara gamblang mengenai penyelesaian konflik dalam negeri. *Good offices* tidak secara serta merta dapat diterapkan dalam menyelesaikan konflik dalam negeri Negara Anggota ASEAN. Hal ini terkait dengan prinsip non-intervensi yang terkandung dalam pasal 2 ASEAN.¹³² Akan tetapi, mengingat konflik dalam negeri dapat mengancam perdamaian dan keamanan di kawasan, Bapak Sovannasam menyatakan bahwa Ketua ASEAN dapat melakukan pendekatan diplomatik kepada Pemerintah Negara yang di dalam wilayahnya sedang terjadi konflik dalam negeri berdasarkan tanggung jawab yang diatur dalam pasal 32 huruf (d) Piagam ASEAN.

3.2.3 Pengaturan *Good Offices* dalam *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*

*Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*¹³³ (selanjutnya dalam penulisan ini akan disebut sebagai Protokol DSM 2010) adalah dokumen yang melengkapi ASEAN Charter dalam hal mekanisme penyelesaian sengketa dalam lingkup ASEAN. Protokol ini mengatur hal-hal teknis yang menyangkut metode-metode penyelesaian sengketa yang tercantum dalam *ASEAN Charter*. Protokol ini diadopsi di Hanoi, Vietnam pada 8 April 2010.

Pembentukan Protokol DSM 2010 didasari oleh pasal 25 Piagam ASEAN yang menyatakan bahwa perlunya dibentuk suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang tepat menyangkut sengketa yang berkenaan dengan penafsiran dan penerapan Piagam ASEAN serta instrumen-instrumen lainnya.¹³⁴ Protokol ini

Kamboja secara sukarela ditawarkan oleh Menteri Luar Negeri Indonesia dalam kapasitasnya sebagai Ketua ASEAN periode 2011. Hasil wawancara dengan Bapak Ridwan Thalib dan Ibu Sedy Hermawati dari *Legal Services & Agreement Division* Sekretariat ASEAN, 26 Juni 2012.

¹³² *Ibid.*, psl. 2 huruf (d).

¹³³ Association of Southeast Asian Nations, *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms*, 8 April 2010.

¹³⁴ *Ibid.*, psl. 25.

berlaku terhadap sengketa-sengketa yang menyangkut Piagam ASEAN, instrumen ASEAN lainnya (kecuali ada pengaturan khusus mengenai penyelesaian sengketa yang menyangkut instrumen tersebut), dan instrumen ASEAN lain yang secara langsung menyatakan keberlakuan seluruh atau sebagian Protokol ini terhadap sengketa yang menyangkut instrumen itu.¹³⁵ Para pihak yang bersengketa harus mengupayakan mencapai suatu penyelesaian yang saling menguntungkan yang disepakati oleh para pihak dan selanjutnya setelah kesepakatan tersebut dicapai para pihak, kesepakatan tersebut harus segera disampaikan kepada Sekretaris Jenderal ASEAN dan negara anggota lainnya.¹³⁶

Protokol DSM menyediakan mekanisme yang komprehensif mengenai bentuk-bentuk penyelesaian sengketa di dalam lingkup ASEAN, yakni *good offices*, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase. Di dalam Piagam ASEAN, diatur beberapa jabatan yang memiliki peran khusus dalam membantu menyelesaikan sengketa dalam lingkup ASEAN, yakni Ketua ASEAN dan Sekretaris Jenderal. Akan tetapi, dalam Protokol DSM, peran Ketua ASEAN tidak diatur lebih spesifik dari apa yang diatur dalam Piagam ASEAN. Dengan demikian Protokol ini dapat dipergunakan oleh siapapun yang membantu menyelesaikan sengketa di dalam lingkup ASEAN.

Good offices, mediasi dan konsiliasi dalam Protokol ini diatur dalam pasal 6 yang berbunyi sebagai berikut:

“(1) The parties to the dispute may at any time agree to good offices, mediation or conciliation. Proceedings for good offices, mediation or conciliation may begin and be terminated at any time.

¹³⁵ “*This Protocol shall apply to disputes which concern the interpretation or application of: (a) the ASEAN Charter; (b) other ASEAN instruments unless specific means of settling such disputes have already been provided for; or (c) other ASEAN instruments which expressly provide that this Protocol or part of this Protocol shall apply.*” Association of Southeast Asian Nations, *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms 2010*, psl. 2 ayat (1).

¹³⁶ “*The Parties to the disputes are encouraged at every stage of a dispute to make every effort to reach a mutually agreed solution to the dispute. Where a mutually agreed solution is reached, it shall be notified to the Secretary General of ASEAN and other Member States.*” *Ibid.*, psl. 3 ayat (2).

(2) *The parties to the dispute may request the Chairman of ASEAN or the Secretary-General of ASEAN, acting in an ex officio capacity, to provide good offices, mediation or conciliation.*

(3) *Proceedings involving good offices, mediation or conciliation directed by the ASEAN Coordinating Council pursuant to Article 9 of this Protocol shall be without prejudice to the rights of any of the Parties to the dispute in any further or other proceedings.*

(4) a. *Good offices, mediation or conciliation directed by the ASEAN Coordinating Council to the Parties to the dispute pursuant to Article 9 of this Protocol shall be in accordance with this Protocol, and the Rules of Good Offices, Rules of Mediation or Rules of Conciliation annexed to this Protocol.*

b. *Procedures of good offices, mediation or conciliation directed by the ASEAN Coordinating Council pursuant to Article 9 of this Protocol shall be in accordance with the Rules of Good Offices, Rules of Mediation or Rules of Conciliation, subject to such modifications as the Parties to the dispute may agree in writing.*¹³⁷

Terdapat beberapa hal yang diatur dalam pasal di atas, yakni:

1. Tidak adanya batas waktu tertentu bagi para pihak yang bersengketa untuk menyetujui bentuk penyelesaian sengketa yang akan digunakan, baik itu *good offices*, mediasi, atau konsiliasi. Proses penyelesaian sengketa itu sendiri dapat dimulai dan dikahiri kapan saja, sesuai persetujuan para pihak yang bersengketa.
2. Ketua ASEAN atau Sekretaris Jenderal ASEAN yang bertindak secara *ex-officio* dapat diminta oleh para pihak yang bersengketa untuk memberikan *good offices*, mediasi, atau konsiliasi kepada sengketa tersebut.
3. Baik pelaksanaan maupun posisi para pihak yang bersengketa dalam penyelesaian sengketa menggunakan *good offices*, mediasi, dan konsiliasi tidak dibolehkan memberikan suatu prasangka terhadap hak-hak dari para Pihak yang bersengketa.
4. *Good offices*, mediasi, atau konsiliasi yang dilaksanakan oleh Dewan Koordinasi ASEAN (*ASEAN Coordinating Council*¹³⁸) sesuai dengan pasal 9

¹³⁷ *Ibid.*, psl. 6.

¹³⁸ Dewan Koordinasi ASEAN adalah sebuah organ di dalam ASEAN yang terdiri dari para Menteri Luar Negeri ASEAN yang pembentukannya diatur dalam Pasal 8 Piagam ASEAN. Secara garis besar, kerja organ ini adalah mengkoordinasikan hal-hal tertentu terkait kerja ASEAN

Protokol DSM 2010 harus sesuai dengan apa yang diatur dalam Protokol DSM 2010 dan *annex* dari Protokol yang mengatur tentang *good offices*, mediasi, dan konsiliasi.

Pihak yang melaksanakan *good offices*, mediasi, atau konsiliasi harus senantiasa mendampingi dan memfasilitasi Pihak-pihak yang bersengketa hingga tercapai suatu penyelesaian sengketa di antara mereka sesuai dengan ketentuan Piagam ASEAN dan/atau instrumen ASEAN lainnya.¹³⁹ Penyelesaian sengketa yang disepakati oleh Para Pihak yang bersengketa harus dituangkan dalam perjanjian penyelesaian sengketa dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh Para Pihak yang bersengketa.¹⁴⁰ Konsekuensi hukum dari ditandatanganinya perjanjian penyelesaian sengketa yang dihasilkan dari *Good Offices*, Mediasi atau Konsiliasi adalah Para Pihak yang bersengketa menyetujui bahwa sengketa di antara mereka berakhir dan mereka terikat dengan keputusan apapun yang tertuang di dalam perjanjian mengenai sengketa di antara mereka.¹⁴¹ Selanjutnya, perjanjian penyelesaian sengketa itu harus disampaikan oleh Para Pihak yang bersengketa kepada Sekretaris Jenderal ASEAN, Negara Anggota ASEAN lain, dan Dewan Koordinasi ASEAN yang melaksanakan *Good Offices*, Mediasi, atau Konsiliasi.¹⁴²

Perlu diperhatikan lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (4) diatur bahwa Dewan Koordinasi ASEAN dapat memiliki peran dalam menjalankan *Good Offices*, Mediasi maupun Konsiliasi. Pasal 9 Protokol DSM 2010 mengatur bahwa Dewan Koordinasi ASEAN dapat mengarahkan Para Pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa melalui *Good Offices*, Mediasi, dan Konsiliasi¹⁴³ dalam

dengan Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN, Dewan Komunitas ASEAN, dan Sekretariat ASEAN. Untuk lebih jelasnya baca pasal 8 Piagam ASEAN.

¹³⁹ *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanism*, psl. 7 ayat (1).

¹⁴⁰ *Ibid.*, psl. 7 ayat (2).

¹⁴¹ *Ibid.*, psl. 7 ayat (3).

¹⁴² *Ibid.*, psl. 7 ayat (4).

¹⁴³ “Where a dispute is referred to the ASEAN Coordinating Council pursuant to Paragraph 4 of Article 8, the ASEAN Coordinating Council may direct the Parties to the dispute

kondisi ada salah satu Pihak yang bersengketa mengajukan dibentuknya lembaga arbitrase untuk menyelesaikan sengketa sementara Pihak lain yang terlibat dalam sengketa tersebut tidak menyetujui permohonan pembentukan lembaga arbitrase atau tidak dapat menanggapi permohonan dalam kurun waktu yang diatur dalam ayat (3) Pasal 7 Protokol DSM 2010¹⁴⁴.

Untuk menjalankan *Good Offices*, terdapat pedoman yang harus diikuti oleh Pihak yang melaksanakan *Good Offices* yang tertuang dalam *Annex 1* Protokol DSM 2010 yaitu *Rules of Good Offices* (RGO). Ada lima aturan yang tertuang di dalam RGO, yaitu Permulaan (*Commencement*), Peran dari Pelaksana *Good Offices* (*Role of Person Providing Good Offices*), Etika Pelaksana *Good Offices* (*Conduct of Person Providing Good Offices*), Kerahasiaan (*Confidentiality*), dan Pengakhiran (*Cessation*).

1. Permulaan

Bagian ini mengatur hal-hal yang harus dilakukan untuk mengawali proses penyelesaian sengketa menggunakan metode *Good Offices*. Hal yang pertama diatur adalah penunjukan seseorang atau lebih yang akan menjalankan proses *Good Offices* oleh Dewan Koordinasi ASEAN. Dewan Koordinasi ASEAN dapat meminta Ketua ASEAN, atau Sekretaris Jenderal ASEAN yang bertindak dalam kapasitas *ex-officio*, atau orang lain yang dianggap layak untuk melaksanakan *Good Offices*.¹⁴⁵ Selanjutnya, pihak yang melaksanakan *Good Offices* harus mengadakan komunikasi langsung dengan Para Pihak yang bersengketa yang

to resolve their dispute through good offices, mediation, conciliation or arbitration." *Ibid.*, psl. 9 ayat (1).

¹⁴⁴ Kurun waktu yang diberikan untuk menanggapi permohonan yang diajukan salah satu Pihak yang bersengketa adalah lima belas (15) hari dari tanggal penerimaan pernyataan permohonan dari Pihak yang Mengajukan Tuntutan. Kurun waktu dimaksud dapat diperpanjang berdasarkan kesepakatan Pihak yang bersengketa hingga tiga puluh (30) hari dari tanggal penerimaan pernyataan permohonan dari Pihak yang Mengajukan Tuntutan. Baca *Ibid.*, psl. 8 ayat (3).

¹⁴⁵ Association to Southeast Asian Nations, *Annex 1 to the 2010 Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms*, Aturan 1 Angka 1.

akan memberikan segala bantuan yang dibutuhkan agar pelaksana *Good Offices* itu dapat menjalankan tugasnya.¹⁴⁶

2. Peran dari Pelaksana *Good Offices*

Dalam membantu menyelesaikan sengketa, Pelaksana *Good Offices* harus bertindak secara independen, netral, dan *impartial*.¹⁴⁷

3. Etika Pelaksana *Good Offices*

Pelaksana *Good Offices* dapat mengambil tindakan yang ia anggap perlu dengan memperhatikan keadaan dari kasus yang ia tangani dan apa yang dikehendaki oleh Para Pihak yang bersengketa.¹⁴⁸

4. Kerahasiaan

Pelaksana *Good Offices* maupun Para Pihak yang bersengketa harus merahasiakan segala hal yang terkait dengan proses *Good Offices*, kecuali Para Pihak yang bersengketa telah menyetujui sebaliknya.¹⁴⁹

5. Pengakhiran

Proses *Good Offices* berakhir pada:

- a. Tanggal komunikasi tertulis antara Para Pihak yang bersengketa mengenai berakhirnya sengketa karena telah terselesaikan yang disampaikan kepada Dewan Koordinasi ASEAN;
- b. Tanggal komunikasi tertulis yang disampaikan kepada Dewan Koordinasi ASEAN antara pelaksana *Good Offices* setelah berkonsultasi dengan Para Pihak yang bersengketa, yang menyatakan bahwa tindakan *Good Offices* tidak lagi diperlukan atau dibenarkan;
- c. Tanggal komunikasi tertulis yang disampaikan kepada Pelaksana *Good Offices* dan Dewan Koordinasi ASEAN dari Para Pihak yang bersengketa yang menyatakan bahwa pelaksanaan *Good Offices* harus berakhir; atau

¹⁴⁶ *Ibid.*, Aturan 1 Angka 2.

¹⁴⁷ *Ibid.*, Aturan 2.

¹⁴⁸ *Ibid.*, Aturan 3.

¹⁴⁹ *Ibid.*, Aturan 4.

- d. Tanggal komunikasi tertulis dari salah satu Pihak yang bersengketa kepada Pihak lain dalam sengketa, pelaksana *Good Offices*, dan Dewan Koordinasi ASEAN, yang menyatakan bahwa pelaksanaan *Good Offices* harus berakhir.¹⁵⁰



¹⁵⁰ *Ibid.*, Aturan 5 Angka 1 Huruf (a)-(d).

BAB 4
PENERAPAN GOOD OFFICES OLEH INDONESIA DALAM
PENYELESAIAN KONFLIK DALAM NEGERI DAN SENGKETA ANTAR
NEGARA ANGGOTA ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN
NATIONS

**4.1 Peran Indonesia dalam Penyelesaian Pemberontakan Front Pembebasan
Bangsamoro**

4.1.1 Latar Belakang Pemberontakan Front Pembebasan Bangsamoro

Istilah Bangsamoro terdiri dari gabungan kata Bangsa dari bahasa Melayu dan Moro, yang merupakan pemberian dari Pemerintah Kolonial Spanyol¹⁵¹ yang merupakan suatu kelompok masyarakat beragama Islam yang menempati wilayah Mindanao, Filipina.¹⁵² Front Pembebasan Bangsamoro (*Moro National Liberation Front*, selanjutnya dalam penulisan ini akan disebut Front Bangsamoro) merupakan sebuah organisasi politik di kawasan Filipina yang merepresentasikan dan memperjuangkan kemerdekaan bagi kelompok etnolinguistik Islam di Filipina. Sejarah menyatakan bahwa sebelum adanya penjajahan Spanyol di Filipina, Bangsamoro sudah berada dalam proses pembentukan negara dan pemerintahan.¹⁵³ Dalam gejolak politik yang melibatkan Filipina dengan Spanyol dan Amerika Serikat, Bangsamoro itu telah menunjukkan resistensi yang begitu tinggi untuk bergabung dengan Filipina. Bangsamoro bahkan menyatakan bahwa

¹⁵¹ Bangsamoro terdiri dari kata Bangsa yang berasal dari bahasa Melayu dan Moro yang diberikan oleh Pemerintah Kolonial Spanyol yang menganggap kelompok masyarakat di Filipina yang mereka temui ini memiliki agama dan cara hidup yang sama dengan bangsa Moro di kawasan Afrika Utara yang menguasai Semenanjung Iberian selama berabad-abad. Abhoud Syed M. Lingga, "Muslim Minority in the Philippines," (makalah disampaikan pada SEACSN Conference 2004: "Issues and Challenges for Peace and Conflict Resolution in Southeast Asia", Penang, 12-15 Januari 2004), hlm. 2.

¹⁵² Tiga belas kelompok masyarakat Muslim terdiri dari Iranun, Magindanaon, Maranao, Tao-Sug, Sama, Yakan, Jama Mapun, Ka'agan, Kalibugan, Sangil, Molboh, Palawani, dan Badjao. *Ibid.*

¹⁵³ Pembentukan negara dan pemerintahan dimaksud memiliki kaitan berdirinya Kesultanan Sulu di awal abad ke-15 dan Kesultanan Magindanaw di awal abad ke-16. Abhoud Syed M. Lingga, "The Mindanao Peace Process: Needing a New Formula," <http://library.upmin.edu.ph/philmilmin/bangsamoro/Needing%20New%20Formula.pdf>, diunduh pada 19 Juni 2012.

pemerintah telah memarjinalkan mereka di dalam kawasan mereka sendiri.¹⁵⁴ Sebagai konsekuensinya, Front Bangsamoro memperjuangkan kemerdekaan mereka dengan dasar penjajahan Pemerintah Spanyol atas tanah air mereka serta penyerahan kedaulatan Spanyol di wilayah Filipina kepada Amerika Serikat yang selanjutnya memberikan kepada Pemerintah Filipina di mana pemerintah yang menerima kedaulatan tersebut berorientasi pada agama Kristen.¹⁵⁵

Front Bangsamoro mendapat status peninjau permanen (*permanent observer*) di Organisasi Konferensi Islam (OKI) pada tahun 1974. Ketua Front Bangsamoro, Profesor Nur Misuari pada tanggal 28 April 1976 mengeluarkan *Moro Manifesto* yang menyatakan bahwa Pemerintah Filipina yang menjajah mereka telah melakukan kekerasan dan teror kepada lima juta bangsa Moro yang membawa mereka kepada penderitaan, kematian, dan genosida.¹⁵⁶ Selain itu, tanah tempat tinggal mereka diambil alih secara paksa dan tempat-tempat ibadah mereka dirusak sehingga kini agama yang dianut oleh bangsa Moro juga ikut terancam.¹⁵⁷ Upaya diplomasi dilancarkan oleh Front Bangsamoro untuk membantu perjuangan mereka dengan menarik perhatian OKI agar mau menekan Pemerintah Filipina untuk melakukan negosiasi dengan Front Bangsamoro.¹⁵⁸ *The 1976 Tripoli Agreement* merupakan hasil nyata dari perjuangan Front

¹⁵⁴ Soliman M Santos Jr, "The Muslim Dispute in the Southern Philippines A Case of Islamic Conference Mediation," *Australian International Law Journal* (2001), hlm. 2.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Soliman M Santos Jr, "The Muslim Dispute in the Southern Philippines," hlm. 37.

¹⁵⁷ *Ibid.* Hal ini juga berkaitan dengan adanya kebijakan Pemerintah Filipina pada tahun 1947 dengan mengirim ribuan penduduk beragama Kristen yang berasal dari Luzon dan Kepulauan Visaya ke Mindanao setelah tahun 1946. Pada tahun 1970, jumlah penduduk beragama Kristen mengalahkan jumlah penduduk Muslim dan Lumad (penduduk asli Filipina yang bukan beragama Islam maupun beragama Kristen). Cesar Villanueva dan George Aguilar, "The Reintegration of the Moro National Liberation Front in Mindanao," <http://www.ddr-humansecurity.org.uk/images/DDR%20Mini%20Case%20Study%20MNLF%20ARMM%20Philippines.pdf>, diunduh pada 19 Juni 2012.

¹⁵⁸ M. Riza Sihbudi, "Dimensi Internasional: Negara-negara OKI dan Masalah Minoritas Muslim di Asia Tenggara," dalam *Problematisasi Minoritas Muslim di Asia Tenggara: Kasus Moro, Pattani, Rohingya*, (c.n.: Puslitbang Politik dan Kewilayahan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2000), hlm. 208.

Bangsamoro yang merupakan hasil dari negosiasi antara Pemerintah Filipina dan Front Bangsamoro yang isinya antara lain:

1. Front Bangsamoro setuju menghentikan perjuangan bersenjata dan tidak akan mendirikan negara terpisah dari Filipina;
2. Pemberian otonomi bagi kepada Mindanao dari Pemerintah Filipina sebanyak 13 propinsi dan 9 kota; serta
3. Penyelesaian masalah-masalah yang diperjuangkan Front Bangsamoro antara lain pengorganisasian kembali Angkatan Bersenjata di wilayah Mindanao.

Akan tetapi, pada kenyataannya pemerintahan Marcos tidak begitu saja memberikan jaminan otonomi di sejumlah tempat yang telah diperjanjikan dan justru menghendaki referendum. Dasar untuk melaksanakan referendum tersebut adalah tidak semua penduduk dalam wilayah itu merupakan kaum Muslim.¹⁵⁹ Hasil referendum menunjukkan hanya 10 propinsi dan tak satu pun kota yang menerima otonomi.¹⁶⁰

4.1.2 *Praktik Indonesia dalam Menerapkan Good Offices pada Pemberontakan Front Pembebasan Bangsamoro*

Indonesia merupakan negara anggota OKI sejak tahun 25 September 1969.¹⁶¹ Keanggotaan dan peran aktif Indonesia di OKI bermula sejak organisasi tersebut berdiri karena Indonesia merupakan salah satu dari 24 negara yang hadir dalam KTT I di Rabat, Maroko yang merupakan awal berdirinya OKI.¹⁶² Indonesia sendiri bukan merupakan negara Islam dan politik luar negeri Indonesia yang Bebas Aktif tidak berlandaskan nilai-nilai Islam, akan tetapi tuntutan

¹⁵⁹ Erni Budiwanti, "Tantangan Pembangunan Negara Bangsa di Filipina: Gerakan Separatisme Moro," (makalah disampaikan pada seminar Refleksi Akhir Tahun, Jakarta, 22 Desember 2003), hlm. 86.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ _____, http://www.oic-oci.org/member_states.asp, diunduh pada 21 Juni 2012.

¹⁶² Muhammad Fakhry Ghafur, "Revitalisasi Peran Indonesia di Organisasi Konferensi Islam (OKI)," <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-internasional/443-revitalisasi-peran-indonesia-di-organisasi-konferensi-islam-oki>, diunduh pada 21 Juni 2012.

aspirasi dan politik dalam negeri yang juga dilatarbelakangi oleh fakta bahwa Indonesia merupakan salah satu anggota OKI dengan jumlah penduduk mayoritas beragama Islam terbesar di dunia, Indonesia mulai berperan aktif pada sekitar tahun 1990.¹⁶³

Dalam menghadapi tuntutan Front Bangsamoro untuk membantu mereka agar dapat mengadakan negosiasi dengan Pemerintah Filipina, OKI mengeluarkan mandat kepada Indonesia dan Malaysia yang juga merupakan anggota dari OKI untuk menerapkan *good offices* untuk membantu penyelesaian konflik antara Front Bangsamoro dengan Filipina melalui kerangka hukum ASEAN. Hal ini dikarenakan baik Indonesia, Malaysia, dan Filipina ketiganya merupakan anggota dari ASEAN sehingga baik Malaysia maupun Indonesia dapat melakukan pendekatan lain di samping dari mekanisme OKI dalam penyelesaian sengketa secara damai sesuai dengan apa yang telah diakui oleh Filipina, yakni penyelesaian sengketa yang diakui oleh ASEAN.

Berbeda dengan sengketa antar negara, Indonesia menghadapi situasi yang berbeda dengan adanya prinsip non-intervensi yang harus diperhatikan dalam menerapkan *good offices*, karena permasalahan yang dihadapi oleh Filipina selaku negara ASEAN pada dasarnya merupakan persoalan internal negara itu sendiri. Mekanisme *good offices* yang berlaku pada saat itu di ASEAN adalah TAC 1976. Indonesia dan Malaysia selain harus melakukan pendekatan kepada Filipina juga melakukan upaya-upaya yang bersifat netral seperti membantu memposisikan Filipina di muka negara-negara OKI sebagai negara yang memiliki itikad baik dalam menyelesaikan masalah ini. Hal ini juga terkait dengan posisi Filipina sebagai negara anggota ASEAN bersama kedua negara anggota OKI tersebut sehingga Indonesia dan Malaysia juga mendukung kedaulatan nasional dan integritas teritorial Filipina.¹⁶⁴

Good offices Indonesia dimulai ketika Indonesia mendapat mandat dari OKI yang dikeluarkan pada Konferensi Tingkat Tinggi OKI ke-6 di Dakar pada tahun 1993 bergabung dalam *The Ministerial Committee of the Six* yang bertugas

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ M. Riza Sihbudi, "Dimensi Internasional: Negara-negara OKI dan Masalah Minoritas Muslim di Asia Tenggara," hlm. 217.

untuk menengahi konflik antara Pemerintah Filipina dan Front Bangsamoro.¹⁶⁵ Indonesia kemudian menjadi ketua dari komite tersebut dan mulai menawarkan inisiatif-inisiatif berupa fasilitas perundingan perdamaian yang dimulai di Bogor, Jakarta, dan Manila.¹⁶⁶ Pertemuan yang berlangsung di Bogor, tepatnya di Istana Cipanas pada tanggal 14-16 April 1993 merupakan pertemuan informal antara pihak Pemerintah Republik Filipina dengan Front Bangsamoro di mana keduanya memilih Indonesia untuk menjadi penyedia tempat yang netral. Pertemuan informal tersebut membuahkan hasil yang menjanjikan bagi perdamaian kedua pihak mengingat adanya itikad baik dari para pihak yang bersengketa untuk mengadakan pertemuan lanjutan yang bersifat formal.

Sebagai tindak lanjut dari pada pertemuan di bulan April 1993, pada tanggal 25 Oktober hingga 7 November 1993 Indonesia menjadi tuan rumah untuk pelaksanaan pertemuan formal antara Pemerintah Republik Filipina dan Front Pembebasan Bangsamoro di Jakarta. Dari pertemuan formal tersebut dicapai hasil berupa dokumen gencatan senjata yang disebut *1993 Interim Ceasefire Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro National Liberation Front (MNLF) with the Participation of the Organization of the Islamic Conference (OIC)*. Salah satu hal yang diatur dalam dokumen gencatan senjata tersebut adalah kedua pihak dalam konflik mencapai kesepakatan berupa permohonan kepada negara anggota OKI untuk mengirimkan *Joint Committee* sebagaimana diatur dalam Pasal III paragraf 12 *Tripoli Agreement 1976* untuk memastikan implementasi dari kesepakatan yang dicapai melalui dokumen ini berjalan dengan baik.¹⁶⁷ Indonesia turut berpartisipasi menyambut itikad baik yang disampaikan para pihak yang bersengketa dengan membentuk *Joint Committee* bersama perwakilan dari Pemerintah Republik Filipina serta perwakilan dari Front Bangsamoro, di mana Indonesia yang diwakili

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *1993 Interim Ceasefire Agreement Between the Government of the Republic of The Philippines (GRP) and the Moro National Liberation Front (MNLF) with the Participation of the Organization of the Islamic Conference (OIC)*, para. 3, butir 2-3. Teks diunduh dari http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/interim_ceasefire_11071993.pdf, diunduh 21 Juni 2012.

oleh Dr. N. Hassan Wirajuda menjadi ketuanya. Upaya penyelesaian sengketa melalui *good offices* dengan diketuai Indonesia yang diwakili oleh Menteri Luar Negeri Indonesia saat itu, Ali Alatas, pada akhirnya membuahkan hasil positif dengan lahirnya *Final Peace Agreement* pada tahun 1996.

4.1.3 Analisa terhadap Praktik *Good Offices* Indonesia dalam Penyelesaian Konflik Pemerintah Republik Filipina dengan Front Pembebasan Bangsamoro

4.1.3.1 Pertemuan Informal antara Pemerintah Republik Filipina dengan Front Pembebasan Bangsamoro di Istana Cipanas, Bogor, 14-16 April 1993

Indonesia bertindak sebagai tuan rumah untuk penyelenggaraan pertemuan informal antara Pemerintah Republik Filipina dan Front Bangsamoro untuk mencapai perdamaian dalam konflik yang terjadi di wilayah Filipina Selatan. Dalam pertemuan tersebut, Indonesia memimpin jalannya negosiasi antara Pemerintah Republik Filipina dan Front Bangsamoro. Kedua pihak menyepakati adanya pertemuan selanjutnya dengan kerangka agenda terkait implementasi *Tripoli Agreement* secara penuh. Untuk pertemuan lanjutan, Indonesia memberikan masukan kepada para pihak untuk menyetujui pelaksanaan gencatan senjata selama proses perdamaian berlangsung untuk menciptakan atmosfer yang kondusif dalam pembicaraan.¹⁶⁸

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, terlihat bahwa Indonesia mempraktikkan *good offices* dengan menjadi penyedia tempat pertemuan bagi pihak yang bersengketa, yaitu di Jakarta. Bentuk *good offices* ini termasuk dalam *technical good offices*, di mana Indonesia bertindak sebagai fasilitator. Melihat adanya masukan untuk pertemuan selanjutnya yang diberikan oleh perwakilan Indonesia dalam pertemuan itu, perlu diperhatikan lebih lanjut karena akan tampak seakan bentuk penyelesaian sengketa yang digunakan adalah mediasi mengingat dalam mediasi terdapat keterlibatan pihak netral dalam mengarahkan para pihak untuk menyelesaikan sengketa dengan memberikan alternatif solusi. Akan tetapi, dalam

¹⁶⁸ Pernyataan tersebut disampaikan kembali dalam Pidato Pembukaan Pertemuan Formal antara Pemerintah Republik Filipina dan Front Pembebasan Bangsamoro oleh Menteri Luar Negeri yang disampaikan di Jakarta, 25 Oktober 1993.

pertemuan antara Pemerintah Republik Filipina dan Front Bangsamoro, ide yang disampaikan oleh Indonesia kepada para pihak yang bersengketa bukan merupakan solusi yang ditawarkan kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa itu sendiri, melainkan hanya merupakan masukan untuk mendukung jalannya proses penyelesaian sengketa.

4.1.3.2 Pembicaraan Formal antara Pemerintah Republik Filipina dengan Front Pembebasan Bangsamoro di Jakarta, 25 Oktober - 7 November 1993

Pertemuan antara Pemerintah Republik Filipina dan Front Bangsamoro merupakan tindak lanjut dari Pertemuan Informal antara kedua pihak yang bersengketa yang sebelumnya dilaksanakan pada bulan April di tahun yang sama. Pada pertemuan di bulan Oktober 1993, Indonesia kembali bertindak sebagai tuan rumah atas permintaan Pemerintah Republik Filipina dan Front Bangsamoro.

Dalam penyelenggaraan pertemuan ini, Indonesia bertindak sebagai anggota dari *The Ministerial Committee of Six. Good offices* oleh Indonesia diwujudkan dengan menyelenggarakan pertemuan yang dilakukan secara bersama-sama dengan anggota komite lainnya berdasarkan kerangka agenda yang telah disepakati dalam pertemuan informal sebelumnya. Agenda dalam pertemuan formal ini adalah diskusi yang berfokus pada hal-hal yang dibutuhkan untuk implementasi *Tripoli Agreement* secara penuh, yang meliputi:

1. Bagian-bagian dari *Tripoli Agreement* yang harus didiskusikan lebih lanjut; dan
2. *Transitional implementing structure and mechanism.*¹⁶⁹

Untuk membantu jalannya diskusi, Indonesia dan anggota komite mempersiapkan suatu *Joint Secretariat* yang dibentuk berdasarkan persetujuan para pihak yang bersengketa dan melengkapinya dengan perangkat-perangkat administratif yang dibutuhkan.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Pidato Pembukaan Pertemuan Formal antara Pemerintah Republik Filipina dan Front Pembebasan Bangsamoro oleh Menteri Luar Negeri yang disampaikan di Jakarta, 25 Oktober 1993.

¹⁷⁰ *Ibid.*

4.1.3.3 Pertemuan Formal antara Pemerintah Republik Filipina dengan Front Pembebasan Bangsamoro di Manila, 2 September 1996

Pertemuan yang berlangsung pada bulan September 1996 dilaksanakan di Filipina di mana Indonesia diwakili oleh Duta Besar Wiryono bersama-sama dengan *Ambassador* Mohsin dari Sekretariat OKI mengetuai pertemuan formal ini. Pelaksanaan negosiasi antara pihak-pihak yang bersengketa sendiri diketuai oleh Dr. N. Hassan Wirajuda yang merupakan ketua *Mixed Committee* sekaligus *Joint Secretariat*.

4.1.4 Pencapaian yang Diraih dari Penerapan Good Offices dalam Konflik Pemberontakan Front Bangsamoro

Good offices yang dilaksanakan melalui pertemuan-pertemuan yang dihadiri oleh perwakilan Pemerintah Republik Filipina, Front Pembebasan Bangsamoro, dan perwakilan Indonesia dan OKI menghasilkan suatu kesepakatan perdamaian yang disebut *1996 Peace Agreement between the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro National Liberation Front (MNLF)*. Dokumen tersebut dihasilkan dalam pertemuan formal di Manila, 2 September 1996 yang isinya mengatur tentang hal-hal seperti pendirian *Special Zone of Peace and Development (SZOPAD)*, *Southern Philippine Council for Peace and Development (SPCPD)*, *Consultative Assembly*, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan pendirian daerah otonomi Muslim Mindanao.

4.2 Peran Indonesia dalam Penyelesaian Sengketa Kepulauan Spratly

4.2.1 Kasus Posisi Sengketa Kepulauan Spratly

Kepulauan Spratly merupakan gugusan karang, terumbu karang, *shoal*, *bank*, pulau kecil, dan karang atol di Laut Cina Selatan yang dipersengketakan oleh beberapa negara anggota ASEAN, yaitu Filipina, Vietnam, Brunei, Malaysia, serta dua negara di luar ASEAN yaitu China dan Taiwan.¹⁷¹ Sengketa teritorial di

¹⁷¹ Daniel J. Dzurek, "The Spratly Islands Dispute: Who's on First?" *Maritime Briefing Vol.2 No. 1* (1996), hlm. 1. Kepulauan Spratly diberi nama yang berbeda-beda oleh beberapa negara yang bersengketa, yaitu Nansha oleh Cina, Truong Sa oleh Vietnam, dan Kalayaan oleh Filipina. Yann-Huei Song, *Managing Potential Conflicts in the South China Sea*, (Singapura: Singapore University Press, 1999), hlm. 3.

wilayah Kepulauan Spratly merupakan salah satu sengketa terumit karena para pihak yang bersengketa menggugat bagian yang berbeda-beda dari wilayah yang dipersengketakan, ditambah lagi para pihak tidak semuanya mengemukakan secara jelas gugatan mereka serta tidak mengemukakan dasar yang jelas atas gugatan tersebut.¹⁷²

Kepulauan Spratly dipersengketakan karena penguasaan atas wilayah Kepulauan Spratly dapat digunakan untuk memperluas batas wilayah negara¹⁷³ yang berimplikasi pada kekuasaan negara atas air dan sumber daya yang terdapat di dalam wilayah tersebut,¹⁷⁴ ditambah dengan letaknya yang strategis di Laut Cina Selatan yang menghubungkan negara-negara di kawasan Asia Tenggara dengan Jepang, Korea Selatan, Taiwan, dan Amerika Serikat.¹⁷⁵ Selain itu, Laut Cina Selatan juga diperkirakan memiliki kekayaan alam yang berlimpah berupa minyak dan gas alam.¹⁷⁶

Situasi di wilayah Laut Cina Selatan diperburuk dengan adanya penempatan armada militer di sekitar Kepulauan Spratly yang terus menerus ditingkatkan oleh setiap negara yang menggugat.¹⁷⁷ Alasan negara-negara tersebut

¹⁷² Aileen S. P. Baviera, "The South China Sea Disputes after the 2002 Declaration: Beyond Confidence-Building," dalam *ASEAN-China Relations Realities and Prospects*, (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), hlm. 344-345.

¹⁷³ Pasal 6 *United Nations on the Law of the Sea 1982* (UNCLOS) menyatakan bahwa garis surut karang dapat digunakan sebagai garis dasar untuk menentukan luas laut teritorial, selama karang tersebut memenuhi syarat yang ditentukan oleh pasal 121, di mana karang yang tidak dapat menjadi tempat tinggal manusia atau tidak dapat dipergunakan untuk kegiatan ekonomi, tidak memiliki zona ekonomi eksklusif atau landas kontinen. Pulau-pulau di Kepulauan Spratly terlalu kecil dan terlalu tandus untuk ditinggali oleh manusia bahkan untuk kegiatan ekonomi sehingga memenuhi persyaratan untuk dijadikan garis dasar untuk menentukan lebar laut teritorial. *United Nations, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, psl. 6 dan 121.

¹⁷⁴ Yann-Huei Song, *Managing Potential Conflicts in the South China Sea*, hlm. 3.

¹⁷⁵ Rizal Sukma, *Indonesia and the South China Sea: Interests and Policies*, (c.n.: Centre for Strategic and International Studies, 1992), hlm. 11.

¹⁷⁶ Kutipan tersebut tertuang dalam Omar Saleem, "The Spratly Islands Dispute: China Defines the New Millenium," <http://www.wcl.american.edu/journal/ilr/15/saleem.pdf?q=spratly>, diunduh pada 22 Juni 2012.

¹⁷⁷ Gao Zhiguo, "South China Sea: Turning Suspicion into Mutual Understanding and Cooperation," dalam *ASEAN-China Relations Realities and Prospects*, (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), hlm. 331.

menempatkan armada militernya tidak lain untuk menguatkan klaim teritorial serta okupasi militer mereka, juga untuk meningkatkan posisi tawar mereka dalam negosiasi-negosiasi mengenai wilayah tersebut di kemudian hari.¹⁷⁸ Dari semua negara yang memiliki kepentingan atas wilayah Kepulauan Spratly, hanya Brunei yang tidak menempatkan armada militernya di wilayah tersebut.¹⁷⁹ Memburuknya situasi ini tidak hanya meningkatkan kecemasan di antara negara-negara ASEAN yang merupakan pihak dalam sengketa,¹⁸⁰ tetapi juga menimbulkan kecemasan bagi negara-negara ASEAN yang tidak terlibat dalam sengketa tersebut seperti Indonesia dan Singapura.¹⁸¹ Untuk menghindari memburuknya situasi di kawasan Laut Cina Selatan, Indonesia kemudian berinisiatif untuk membantu menyelesaikan sengketa atas Kepulauan Spratly dengan cara damai.

4.2.2 *Tinjauan atas Good Offices Indonesia di dalam Sengketa Kepulauan Spratly*

Indonesia merupakan salah satu negara yang sebagian wilayahnya berbatasan dengan Laut Cina Selatan, sehingga dengan adanya ketidakstabilan di wilayah Laut Cina Selatan akan memiliki dampak terhadap keamanan negara serta pembangunan ekonomi Indonesia.¹⁸² Di samping itu, sengketa atas Kepulauan Spratly ini juga melibatkan sejumlah negara yang merupakan *key players* di ASEAN, sehingga Indonesia merasa perlu mengupayakan penyelesaian sengketa

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *General Hashim Muhamed Ali* dari Malaysia menyatakan bahwa situasi di kawasan Spratly Islands sangat panas dan dapat mengarahkan lahirnya konfrontasi militer antara para pihak yang bersengketa. Rizal Sukma, *Indonesia and the South China Sea...*, hlm. 7.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Ketidakstabilan di Laut Cina Selatan dapat mengacaukan perdagangan eksternal Indonesia tiga pelabuhan di Pulau Jawa dan Sumatera, yang konsekuensinya akan mempengaruhi hubungan perdagangan Indonesia dengan Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, dan Amerika Serikat karena kegiatan ekspor-impor Indonesia dengan kelima negara tersebut melewati alur Laut Cina Selatan. Selain Rizal Sukma, *Indonesia and the South China Sea...*, hlm. 12-13.

secara damai di antara pihak-pihak yang bersengketa karena dikhawatirkan akan berdampak pada hubungan internal ASEAN itu sendiri.¹⁸³

Metode *good offices* untuk penyelesaian sengketa ini digunakan dengan pendekatan informal, di mana diwujudkan melalui lokakarya mengenai permasalahan di Laut Cina Selatan yang bertempat di Indonesia atas inisiatif Profesor Hasjim Djalal dengan dukungan dari Profesor Ian Townsend-Gault dari Kanada. Sebelum memulai lokakarya, keduanya mengunjungi enam negara anggota ASEAN pada akhir tahun 1989 untuk mengkaji ide yang bertujuan mentransformasikan potensi konflik di wilayah Laut Cina Selatan ke dalam suatu bentuk kerja sama, serta mengemukakan pemikiran mengenai dilaksanakannya lokakarya itu sendiri.¹⁸⁴ Dalam praktik ini, Indonesia menjadi fasilitator bagi para pihak yang bersengketa untuk menyediakan forum negosiasi bagi para pihak dalam sengketa dari segi informal guna memberikan pandangan yang lebih netral terhadap penyelesaian sengketa di Kepulauan Spratly.¹⁸⁵ Lokakarya dilaksanakan sejak tahun 1990 hingga tahun 1998, bertempat di berbagai kota di Indonesia setiap tahunnya dengan dukungan finansial dari *Canadian International Development Agency* (CIDA).

4.2.3 Pencapaian yang Diraih dari Penerapan *Good Offices* pada Sengketa Kepulauan Spratly

Tujuan dari dilaksanakannya lokakarya mengenai Laut Cina Selatan pada dasarnya tidak secara langsung ditujukan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di wilayah Laut Cina Selatan, tetapi ditujukan untuk menumbuhkan kepercayaan, pemahaman, serta kerjasama antar negara di wilayah Laut Cina Selatan.¹⁸⁶ Dari seluruh lokakarya yang telah diadakan, Prof. Hasjim Djalal

¹⁸³ *Ibid*, hlm. 14.

¹⁸⁴ Yann-Huei Song, *Managing Potential Conflicts in the South China Sea*, hlm. 21.

¹⁸⁵ Lokakarya mengenai Laut Cina Selatan diharapkan untuk dihadiri oleh pejabat pemerintahan, peneliti, akademisi, dan *naval personnel* dalam kapasitas pribadi mereka sehingga dalam mengemukakan pendapat mereka mengenai isu yang dibahas tidak ada restriksi-restriksi sebagaimana jika diskusi dilaksanakan dalam bentuk negosiasi formal. *Ibid*.

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 2. Baca juga "...and yet the Workshop process, although not intended to resolve the conflicting territorial and jurisdictional claims in the South China Sea, has managed to

berpendapat bahwa seluruh rangkaian proses tersebut telah mendorong negara-negara di kawasan Laut Cina Selatan untuk melakukan upaya terbaik mereka dalam menjaga agar konflik di wilayah Laut Cina Selatan tidak semakin memburuk.¹⁸⁷

Hal-hal yang dicapai dalam rangkaian lokakarya tersebut adalah:

1. Sebagai tambahan dari lokakarya itu sendiri, diadakan juga pertemuan *Technical Working Group* (TWG) dan *Group of Experts* (GE) yang membahas topik-topik terkait penelitian ilmiah kelautan, perlindungan terhadap laut, persoalan hukum, keamanan pelayaran, pengiriman barang, dan komunikasi, serta kajian sumber daya berikut hal-hal lainnya di berbagai negara di wilayah kawasan Laut Cina Selatan pada *The Seventh SCS Workshop* yang diadakan di Batam, 13-17 Desember 1997.¹⁸⁸
2. Disepakati dalam *The Eighth SCS Workshop* yang diadakan di Pacet Puncak, 2-6 Desember 1997 bahwa pelaksanaan *Study Group Meeting on Zones of Co-operation* (SGM-ZC) akan berlangsung dalam rentang waktu April hingga Juni 1998 yang bahasannya meliputi analisa *joint development arrangements* yang sudah ada serta mengkaji pengalaman negara-negara di berbagai bentuk kerjasama, *joint development*, dan *joint cooperation* di bidang maritim, lalu mempertimbangkan apakah bentuk-bentuk tersebut dapat diterapkan di kawasan Laut Cina Selatan.¹⁸⁹

help prevent the disputes from erupting into a major conflagration. It has also been able to increase regional and global awareness of the danger posed by the conflicting claims in the South China Sea if they are not managed properly." Pidato Menteri Luar Negeri yang disampaikan pada pembukaan *The Sixth Workshop on "Managing Potential Conflict in the South China Sea,"* Balikpapan, 10 Desember 1995.

¹⁸⁷ Hasjim Djalal, "Managing Potential Conflicts in the South China Sea: A Review of Progress and Prospects for the Future," makalah dipresentasikan pada *The Seventh SCS Workshop*, 14 Desember 1996 yang dikutip dalam Yann-Huei Song, , *Managing Potential Conflicts in the South China Sea*, hlm. 39.

¹⁸⁸ Yann-Huei Song, *Managing Potential Conflicts in the South China Sea*, hlm. 26, 30, dan 37.

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 32.

Walaupun tujuan lokakarya diadakan tidak secara langsung ditujukan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di Kepulauan Spratly, pelaksanaan lokakarya ini memberikan dampak positif berupa perhatian dunia internasional atas sengketa yang terjadi di Kepulauan Spratly, yang dalam lingkup ASEAN sendiri kemudian mendorong dilahirkannya *ASEAN Declaration on the South China Sea* di Manila, 22 Juli 1992 serta dijadikannya permasalahan di Laut Cina Selatan sebagai suatu pembahasan tersendiri dalam *ASEAN Regional Forum* pada tahun 1994 hingga tahun-tahun selanjutnya.

ASEAN Declaration on the South China Sea itu sendiri dapat dilihat sebagai dokumen yang menunjukkan posisi ASEAN terhadap sengketa di wilayah Laut Cina Selatan, yang menyuarakan:

1. Pentingnya upaya penyelesaian sengketa yurisdiksi di wilayah Laut Cina Selatan melalui cara-cara damai
2. Diperlukannya iklim positif yang dibangun oleh para pihak yang berkepentingan dalam sengketa tersebut untuk mencapai penyelesaian sengketa
3. Perlunya mengupayakan kemungkinan kerjasama di bidang keamanan navigasi dan komunikasi pelayaran, perlindungan atas polusi di laut, koordinasi di bidang operasi pencarian dan penyelamatan, upaya pemberantasan pembajakan dan perampokan di laut, serta kerjasama dalam memberantas perdagangan obat-obatan terlarang.
4. Seruan kepada para pihak dalam sengketa untuk menerapkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam TAC 1976 sebagai basis untuk membangun suatu *code of international conduct* di wilayah Laut Cina Selatan.¹⁹⁰

4.3 Peran Indonesia sebagai Ketua Association of Southeast Asian Nations dalam Penyelesaian Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja

4.3.1 Kasus Posisi Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja

Sengketa antara Thailand dan Kamboja telah berlangsung selama berabad-abad, yang jika ditinjau dari sejarah terletak pada fakta bahwa berabad-abad yang

¹⁹⁰ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Declaration on the South China Sea*, 22 Juli 1992.

lalu, sebagian dari wilayah di selatan Thailand berikut daerah Delta Mekong yang kini dikuasai oleh Vietnam berada di bawah kekuasaan Kerajaan Khmer (nama Kerajaan Kamboja sebelumnya).¹⁹¹ Sengketa antara kedua negara anggota ASEAN itu kemudian berlanjut, yang pada perkembangannya kemudian berlangsung pada sebuah candi kuno yang dibangun pada masa Kerajaan Khmer di abad ke-9, yaitu Candi Preah Vihear. Candi ini terletak pada ketinggian 525 meter di Pegunungan Dangrek, Provinsi Preah Vihear, Kamboja yang berbatasan langsung dengan wilayah Kerajaan Siam (nama kerajaan Thailand sebelumnya).¹⁹² Karena letak Candi Preah Vihear tepat berada di perbatasan serta mengingat konflik perbatasan sering terjadi di antara kedua negara tersebut, kepemilikan dari Candi Preah Vihear silih berganti jatuh ke kedua negara yang bersengketa.¹⁹³

Saat Kamboja berada di bawah kekuasaan Raja Ang Duong, Kerajaan Siam menguasai sebagian wilayah Kamboja, yakni Battambang, Sisophon, dan Siem Reap.¹⁹⁴ Untuk menghindari penguasaan lebih lanjut atas wilayah kekuasaannya oleh Kerajaan Siam, Raja Norodom yang merupakan pewaris tahta dari Raja Ang Duong memohon bantuan dari Perancis yang kala itu menjajah Kerajaan Khmer. Atas inisiatif Pemerintah Kolonial Perancis, pada tahun 1904 dilakukan penetapan mengenai garis batas Kerajaan Khmer dan Siam.¹⁹⁵ Perjanjian antara Pemerintah Kolonial Perancis dan Kerajaan Siam itu

¹⁹¹ Marilyn van Nevel, "The Thai-Cambodian Border Conflict: A Growing Role for ASEAN?" http://www.eias.org/Newsletter/EIAS_2011-Mar_Thai-Cambodia_ASEAN.pdf, diunduh 22 Juni 2012. Lokasi Candi secara pasti terletak di bagian utara propinsi Preah Vihear, sejauh 400 km di utara Phnom Penh dan sejauh 140 km di barat laut Angkor, yang berarti terletak di perbatasan antara Kamboja dan Thailand. Council of Ministers Kingdom of Cambodia, "The Temple of Preah Vihear," (diajukan untuk World Heritage List UNESCO, Phnom Penh, Juni 2008), hlm. 2.

¹⁹² Aris Heru Utomo, "Peran ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja," *Jurnal Diplomasi Vol. 3 No. 1* (Maret 2011), hlm. 43.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Kenneth T. So, "Preah Vihear: A Khmer Heritage," http://www.cahrad.org/cahrad/Preah_Vihear_A_Khmer_Heritage_Rev_1.pdf, diunduh 22 Juni 2012.

¹⁹⁵ Aris Heru Utomo, "Peran ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja," hlm. 43.

mengembalikan Tonlé Repou, Mlou Prey, Koh Kong, dan Stung Tréng kepada Kamboja serta menentukan bahwa garis batas kedua negara berada di luar kawasan Candi Preah Vihear¹⁹⁶, sehingga Candi Preah Vihear masuk ke dalam wilayah Kamboja.¹⁹⁷ Selanjutnya, pada 23 Maret 1907 Raja Sisowath yang mewarisi tahta Raja Norodom, Perancis, dan Kerajaan Siam menandatangani perjanjian yang melengkapi perjanjian tahun 1904 dan menempatkan Candi Preah Vihear sepenuhnya berada di bawah kekuasaan Kamboja.¹⁹⁸

Pada tahun 1934, Thailand menolak garis batas 1904 buatan Pemerintah Kolonial Perancis yang menurutnya tidak sesuai dengan daerah aliran sungai yang menjadi dasar penentuan garis batas.¹⁹⁹ Dalam penolakan tersebut Thailand menyatakan bahwa Candi Preah Vihear milik Thailand dan penyurveinya menggambar kembali garis batas antara Thailand dan Kamboja untuk menempatkan Candi Preah Vihear ke dalam wilayah Thailand.²⁰⁰ Penguasaan Candi Preah Vihear berpindah tangan selama beberapa kali dengan adanya perang yang melibatkan Thailand dan Perancis.²⁰¹ Kamboja sebagai negara yang baru

¹⁹⁶ Perjanjian antara Pemerintah Kolonial Perancis dan Kerajaan Siam menetapkan bahwa batas utara di dekat Preah Vihear akan didasarkan pada daerah aliran sungai di Pegunungan Dangrek. Dengan adanya perjanjian tersebut, sebagian besar dari Candi Preah Vihear idealnya akan berada di dalam wilayah Kerajaan Siam, akan tetapi tidak ada pernyataan demikian dalam perjanjian yang disepakati oleh kedua belah pihak. _____, "Thailand and Cambodia: The Battle for Preah Vihear," <http://iis-db.stanford.edu/docs/379/Prihear.pdf>, diunduh 22 Juni 2012.

¹⁹⁷ *Ibid.* Baca juga Kenneth T. So, "Preah Vihear: A Khmer Heritage," diunduh 22 Juni 2012.

¹⁹⁸ Kenneth T. So, "Preah Vihear: A Khmer Heritage," diunduh 22 Juni 2012.

¹⁹⁹ Aris Heru Utomo, "Peran ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja," hlm. 43.

²⁰⁰ Kenneth T. So, "Preah Vihear: A Khmer Heritage," diunduh 22 Juni 2012. Baca juga *ibid.*

²⁰¹ Thailand menguasai Preah Vihear dan beberapa wilayah lainnya di masa perang pada tahun 1941 dengan dukungan dari Jepang. Setelah mengembalikan wilayah yang dikuasainya kepada Pemerintah Kolonial Perancis, Thailand menguasai Preah Vihear lagi karena kekalahan yang diderita Pemerintah Kolonial Perancis pada tahun 1953. _____, "Thailand and Cambodia: The Battle for Preah Vihear," diunduh 22 Juni 2012.

menerima kemerdekaannya dari penjajahan Perancis,²⁰² pada tahun 1954 harus menghadapi fakta bahwa tentara Thailand menggantikan tentara Perancis yang sebelumnya menduduki kawasan Candi Preah Vihear.²⁰³ Kamboja kemudian membawa permasalahan kepemilikan Candi Preah Vihear ke *International Court of Justice* (ICJ) pada 5 Oktober 1959.

ICJ memutuskan bahwa Candi Preah Vihear berada di dalam wilayah kedaulatan negara Kamboja.²⁰⁴ Konsekuensi hukum dari kepemilikan atas Candi Preah Vihear berdasarkan Putusan ICJ itu adalah Thailand berkewajiban untuk memerintahkan tentara atau aparat kepolisian yang ditempatkan di kawasan Candi Preah Vihear atau di sekitar wilayah Kamboja untuk meninggalkan tempat tersebut, serta berkewajiban untuk mengembalikan segala obyek yang diambil oleh Pemerintah Thailand dari Candi Preah Vihear atau area candi sejak pendudukan Thailand terhadap Candi Preah Vihear pada tahun 1954.²⁰⁵ Salah satu pertimbangan ICJ dalam memutuskan kedaulatan atas Candi Preah Vihear berada pada Kamboja didasarkan pada Garis Batas yang ditentukan oleh Komisi Bersama Kerajaan Siam dan Perancis pada tahun 1904. ICJ berpendapat bahwa adanya penerimaan Thailand terhadap peta yang merupakan *annex* dari perjanjian yang dibuat pada tahun 1904 yang dilihat dari sikap Thailand yang tidak melayangkan keberatan atas apa yang tertuang dalam peta tahun 1904 serta tindakan Thailand yang tetap menggunakan peta tersebut untuk publikasi yang dilakukan kepada negara-negara yang memiliki hubungan dengan Thailand.²⁰⁶

²⁰² Pada 8 November 1953 Perancis memberikan kemerdekaan penuh kepada Kamboja. Proklamasi kemerdekaan Kamboja sendiri dikumandangkan sehari setelahnya, 9 November 1953. Justin J. Corfield, *The History of Cambodia*, (Santa Barbara: ABC CLIO, LLC, 2009), hlm. 47-49.

²⁰³ _____, "Thailand and Cambodia: The Battle for Preah Vihear," diunduh 22 Juni 2012.

²⁰⁴ International Court of Justice, "*Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, *Merits, Judgment of 15 June 1962, p.6*," hlm. 35.

²⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 37.

²⁰⁶ "*It has been contended on behalf of Thailand that this communication of the maps by the French authorities was, so to speak, ex parte, and that no formal acknowledgment of it was either requested of, or given by, Thailand. In face, as will be seen presently, an acknowledgment by conduct was undoubtedly made in a very definite way; but even if it were otherwise, it is clear that the circumstances were such as called for some reaction, within a reasonable period, on the part of the Siamese authorities, if they wished to disagree with the map or had any serious question to*

Dengan adanya putusan ICJ tidak menandakan hapusnya potensi konflik yang terdapat di wilayah perbatasan Thailand dan Kamboja tersebut. Masalah perbatasan masih terus ada, hingga beragam pertemuan diupayakan, termasuk pembentukan *Thai-Cambodian Joint Commission on Demarcation for Land Boundary* pada 21 Juni 1997.²⁰⁷ Selanjutnya pada tanggal 14 Juni 2000, Thailand dan Kamboja menyepakati *Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Kingdom of Cambodia on the Survey and Demarcation of Land Boundary*.²⁰⁸ Dalam dokumen tersebut disepakati bahwa Thailand dan Kamboja sepakat bahwa survey dan demarkasi perbatasan dilakukan berdasarkan dokumen sebagai berikut:

1. *Convention between Siam and France modifying the Stipulations or the Treaty of the 3 October 1893, regarding Territorial Boundaries and other Arrangements, signed at Paris, 13 February 1904;*
2. *Treaty between His Majesty the King of Siam and the President of the French Republic, signed at Bangkok, 23 March 1907;*
3. *Maps which are the results of demarcation works of the Commissions of Delimitation of the Boundary between Indo-China and Siam (set up under the Convention 1904 and the Treaty of, 1907 between Siam and France, and other documents relating to the application of the Convention of 1904 and the Treaty of 1907 between Siam and France.*²⁰⁹

Dari segala bentuk kerjasama yang telah diupayakan untuk menjaga perdamaian di wilayah perbatasan oleh Thailand dan Kamboja yang disebutkan sebelumnya, tidak menutup fakta bahwa konflik bersenjata di kawasan tersebut sudah benar-benar berakhir. Pada awal bulan Juli 2008, Kamboja mengajukan permohonan kepada *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

raise in regard to it. They did not do so, either then or for many years, and thereby must be held to have acquiesced. Qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset.” Ibid., hlm. 23.

²⁰⁷ Aris Heru Utomo, “Peran ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja”, hlm. 44.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 44-45.

(UNESCO) untuk menetapkan Preah Vihear sebagai salah satu situs warisan dunia. Usulan Kamboja itu ditentang keras oleh Thailand, akan tetapi pada 8 Juli 2008 UNESCO mengabulkan permohonan Kamboja yang akhirnya memicu konflik bersenjata di perbatasan dekat Candi Preah Vihear.²¹⁰ Akan tetapi, perlu diperhatikan bahwa saat Kamboja mengajukan permohonan kepada UNESCO, Menteri Luar Negeri Thailand pada saat itu, Noppadol Pattama menunjukkan dukungannya atas permohonan Kamboja itu.²¹¹

Pada ASEAN Summit 2008, Kamboja meminta bantuan dari ASEAN untuk memfasilitasi suatu penyelesaian sengketa secara damai terkait sengketa perbatasannya dengan Thailand. Dengan dalih prinsip non-intervensi yang dianut secara tegas oleh ASEAN, ASEAN meminta kedua negara yang bersengketa untuk menyelesaikan permasalahannya melalui negosiasi bilateral.²¹² Upaya negosiasi bilateral itu pada akhirnya gagal dan akhirnya melibatkan Indonesia untuk melakukan mediasi untuk membantu menyelesaikan sengketa perbatasan tersebut.²¹³

Putusan ICJ dan status warisan dunia yang dikeluarkan oleh UNESCO sebenarnya memperjelas fakta bahwa ada pengakuan internasional mengenai Candi Preah Vihear berada dalam kedaulatan Kamboja. Namun, sengketa perbatasan itu belum akan berakhir karena baik ICJ maupun UNESCO tidak menetapkan status wilayah seluas 4,6 kilometer persegi di luar Candi Preah Vihear berada di bawah kedaulatan Kamboja maupun Thailand.²¹⁴ Ketegangan

²¹⁰ _____, "Thailand and Cambodia: The Battle for Preah Vihear," diunduh 23 Juni 2012.

²¹¹ Dukungan Menteri Luar Negeri Thailand ditentang oleh kaum nasionalis karena dianggap memiliki resiko akan hilangnya sebagian wilayah Thailand dengan penerimaan UNESCO akan permohonan Kamboja. Pertentangan itu sendiri dilatarbelakangi dengan adanya konflik dalam negeri Thailand pada saat itu. _____, "Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodian Border Conflict," *Asia Report N°215*, (6 Desember 2011): 10. Baca juga Sokbunthoeun So, "The Cambodia-Thailand Conflict: A Test for ASEAN", *Asia Pacific Bulletin*, (10 Desember 2009): 1-2.

²¹² Sokbunthoeun So, "The Cambodia-Thailand Conflict: A Test for ASEAN", hlm. 2.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Aris Heru Utomo, "Peran ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja", hlm. 45.

antara kedua negara tersebut kembali menimbulkan bentrokan bersenjata di wilayah perbatasan itu pada tanggal 4-6 Februari 2011.

4.3.2 *Praktik Indonesia Menerapkan Good Offices dalam Penyelesaian Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja*

Indonesia menjabat sebagai Ketua ASEAN untuk periode 2011 ketika bentrokan bersenjata antara Thailand dan Kamboja terjadi di bulan Februari. Segera setelah bentrokan terjadi, Menteri Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa menghubungi Menteri Luar Negeri Kamboja, Hor Namhong, dan Menteri Luar Negeri Thailand, Kasit Piromya, kemudian mengunjungi Phnom Penh dan Bangkok pada tanggal 7 dan 8 Februari 2011 untuk membicarakan permasalahan tersebut.²¹⁵ Pada tanggal 9 Februari 2011, Pertemuan Trilateral antara Menteri Luar Negeri Indonesia, Thailand, dan Kamboja bertempat di Gedung Pancasila Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Jakarta dilaksanakan sebagai tindak lanjut dari Pertemuan Trilateral antara Presiden Republik Indonesia, Perdana Menteri Thailand, dan Perdana Menteri Kamboja sebagai suatu pendekatan *packaged solutions*, yang artinya pada tahap tersebut sudah tidak ada penentuan pihak mana yang harus mengambil tindakan terlebih dahulu sebelum ada langkah selanjutnya, akan tetapi permasalahan yang dihadapi oleh para pihak harus dilihat sebagai suatu proses.²¹⁶ Baik Thailand maupun Kamboja memiliki pandangan yang berbeda dalam menyikapi apa yang terjadi. Thailand memilih menyelesaikan sengketa pada level bilateral, sementara Kamboja bersikeras untuk membawa permasalahan ini ke Dewan Keamanan PBB.²¹⁷ Selanjutnya pada tanggal 14 Februari 2011, Menteri Luar Negeri Indonesia menghadiri undangan sidang Dewan Keamanan PBB yang dihadiri oleh

²¹⁵ Walter Woon, "Dispute Settlement in ASEAN," hlm. 11.

²¹⁶ Pernyataan Menteri Luar Negeri Indonesia dalam Konferensi Pers pada tanggal 9 Februari 2011.

²¹⁷ *Ibid.* Perwakilan Tetap Kamboja untuk PBB mengajukan permohonan kepada Presiden Dewan Keamanan PBB untuk diadakan pertemuan antara Deputy Perdana Menteri dari Kementerian Luar Negeri Kamboja, Hor Namhong dengan Dewan Keamanan PBB melalui surat tertanggal 5 Februari 2011.

anggota Dewan Keamanan PBB, Menteri Luar Negeri Thailand, dan Menteri Luar Negeri Kamboja di New York.²¹⁸

Dalam sidang tersebut, Menteri Luar Negeri Indonesia menyampaikan tiga kesimpulan yang prinsip dari kunjungannya ke Phnom Penh dan Bangkok sebagai berikut:

1. Bahwa baik Thailand maupun Kamboja berkeinginan dan berkomitmen dalam menyelesaikan sengketa di antara mereka melalui cara-cara damai sesuai dengan TAC dan Piagam ASEAN;
2. Thailand dan Kamboja mengakui adanya kebutuhan untuk menstabilkan situasi di wilayah perbatasan guna menjamin gencatan senjata dilaksanakan; dan
3. Adanya kebutuhan untuk membangun sistem komunikasi pada tingkat lokal dan tingkat tinggi di antara kedua negara yang lebih dapat diandalkan, salah satunya dengan bentuk dukungan pihak ketiga.²¹⁹

Dewan Keamanan PBB kemudian menyimpulkan bahwa gencatan senjata secara permanen harus diupayakan oleh kedua negara yang bersengketa serta harus mencari penyelesaian melalui cara damai dan dialog yang efektif berdasarkan kerangka yang dibuat oleh ASEAN.²²⁰ Pada tanggal 22 Februari 2012, atas undangan Menteri Luar Negeri Indonesia dalam kapasitasnya sebagai Ketua ASEAN diadakan Pertemuan Informal Menteri Luar Negeri ASEAN (*ASEAN Informal Meeting of Foreign Ministers*) di Jakarta yang dihadiri oleh para Menteri Luar Negeri Anggota ASEAN. Salah satu hal terpenting dalam upaya penyelesaian sengketa antara Thailand dan Kamboja yang disampaikan dalam pertemuan tersebut adalah adanya permohonan dari Kamboja dan Thailand

²¹⁸ Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, "Jubir Kemlu: Menlu Hadiri Sidang DK PBB untuk Penyelesaian Konflik Thailand Kamboja," http://www.kemlu.go.id/_layouts/mobile/PortalDetail-NewsLike.aspx?l=id&ItemId=e29ad1ae-ece1-48d4-8e70-a1cda076c1a3, diunduh 23 Juni 2012.

²¹⁹ Pidato Menteri Luar Negeri Indonesia selaku Ketua ASEAN di hadapan Dewan Keamanan PBB, New York, 14 Februari 2011.

²²⁰ Marilyn van Nevel, "The Thai-Cambodian Border Conflict: A Growing Role for ASEAN", diunduh pada 23 Juni 2012. Baca juga ASEAN Secretariat News, "Historic Firsts: ASEAN Efforts on Cambodian-Thai Conflict Endorsed by UNSC," <http://www.aseansec.org/25924.htm>, diunduh pada 23 Juni 2012.

kepada Indonesia untuk mengirimkan pemantau (*observers*) dalam rangka memantau komitmen pihak-pihak yang bersengketa agar tidak terjadi bentrokan lebih lanjut dengan mandat dasar sebagai berikut:

*“to assist and support the parties in respecting their commitment to avoid further armed clashes between them, by observing and reporting accurately, as well as impartially on complaints of violations and submitting its findings to each party through Indonesia, current Chair of ASEAN;”*²²¹

4.3.3 Analisa terhadap Praktik *Good Offices* Indonesia dalam Penyelesaian Sengketa Perbatasan Thailand dan Kamboja

Upaya penyelesaian sengketa antara Thailand dan Kamboja menggunakan metode *good offices* oleh Indonesia merupakan praktik *good offices* pertama dalam sejarah penyelesaian sengketa antar negara anggota ASEAN setelah perubahan status ASEAN menjadi *rules-based organization* berdasarkan Piagam ASEAN 2007.²²² Praktik Indonesia dalam melaksanakan *good offices* kepada Thailand dan Kamboja berpedoman pada TAC 1976 dan Piagam ASEAN 2007, khususnya pada pasal 32 mengenai Peran Ketua ASEAN. Berikut akan dikaji lebih lanjut tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh Menteri Luar Negeri Indonesia dalam memberikan *good offices* dalam penyelesaian sengketa perbatasan Thailand dan Kamboja.

²²¹ “Mendampingi dan mendukung para pihak sehubungan dengan komitmen mereka untuk menghindari bentrokan bersenjata lebih lanjut, dengan memantau dan melaporkan secara akurat dan tidak berpihak yang juga meliputi keluhan atas adanya pelanggaran, serta menyampaikan penemuannya kepada setiap pihak melalui Indonesia, Ketua ASEAN saat ini (terjemahan Penulis).” *Statement by the Chairman of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) following the Informal Meeting of the Foreign Ministers of ASEAN*, Jakarta, para. 10, 22 Februari 2011.

²²² Keterangan dari Dr. Termsak Chalermpananupap, *ASEAN Director of Political and Security Cooperation* melalui surat elektronik yang dikirim pada 29 November 2011.

4.3.3.1 Kontak antara Menteri Luar Negeri Indonesia dengan Menteri Luar Negeri Thailand dan Menteri Luar Negeri Kamboja yang diikuti dengan kunjungan Menteri Luar Negeri Indonesia ke masing-masing wilayah negara para pihak yang bersengketa pada tanggal 7-8 Februari 2011.

Pasal 32 butir (c) Piagam ASEAN memberikan tanggung jawab kepada Ketua ASEAN untuk mengambil tindakan yang efektif dan tepat waktu terhadap isu mendesak maupun situasi krisis yang dapat mempengaruhi ASEAN. Bentrokan bersenjata yang bertempat di perbatasan Thailand dan Kamboja pada 4-6 Februari 2011 dikategorikan sebagai situasi krisis yang dapat mempengaruhi ASEAN karena status kedua negara tersebut merupakan negara anggota ASEAN yang telah menyetujui ketentuan dalam TAC 1976 dan Piagam ASEAN 2007 di mana penyelesaian sengketa melalui jalur kekerasan bukanlah solusi yang diperbolehkan dalam kedua ketentuan ASEAN tersebut. Kontak yang dilaksanakan dengan segera selepas meletusnya bentrokan bersenjata oleh Menteri Luar Negeri Indonesia dengan Menteri Luar Negeri dari negara-negara yang menjadi pihak dalam sengketa merupakan upaya Ketua ASEAN untuk memahami situasi krisis yang berlangsung di kawasan Asia Tenggara, selanjutnya kunjungan Menteri Luar Negeri Indonesia ke Phnom Penh dan Bangkok merupakan bentuk tindakan Ketua ASEAN untuk memperlihatkan itikad baik dari ASEAN dalam membantu penyelesaian sengketa antara negara anggota ASEAN agar situasi krisis tersebut tidak memburuk dan meluas. Upaya ini dapat dilihat sebagai pendekatan Ketua ASEAN untuk menawarkan *good offices*-nya kepada para pihak yang bersengketa.

4.3.3.2 Pertemuan Trilateral antara Kepala Negara Indonesia, Thailand, dan Kamboja yang diikuti dengan Pertemuan Trilateral antara Menteri Luar Negeri Indonesia, Thailand, dan Kamboja

Pertemuan Trilateral antara Presiden Republik Indonesia, Perdana Menteri Kamboja, dan Perdana Menteri Thailand di Jakarta yang dicetuskan atas undangan Presiden Republik Indonesia di sela-sela rangkaian *4th ASEAN Plus Working Group on ROO* bertempat di Jakarta Convention Center pada 8 Februari 2011 merupakan upaya *good offices* pertama dalam penyelesaian sengketa

perbatasan ini sesuai dengan ketentuan pasal 32 butir (c) di mana Ketua ASEAN dapat menawarkan *good offices*-nya untuk membantu menyelesaikan sengketa antara negara Anggota ASEAN. Dalam upaya tersebut terlihat adanya fasilitasi dari Presiden Republik Indonesia kepada pihak yang bersengketa berupa tempat yang netral untuk bernegosiasi, yaitu di Jakarta yang bukan merupakan wilayah negara dari kedua pihak yang bersengketa. Pertemuan Trilateral antara Menteri Luar Negeri ketiga negara yang diinstruksikan oleh para Kepala Negara merupakan tindak lanjut untuk membentuk suatu rancangan penyelesaian sengketa di tingkat Menteri yang kemudian akan diajukan kepada Kepala Negara yang merupakan pihak dalam sengketa sesuai dengan kepentingan negara masing-masing. Indonesia memberikan *good offices*-nya masih dalam bentuk penyediaan fasilitas berupa tempat yang netral untuk bernegosiasi, yaitu Gedung Pancasila di Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Jakarta.

4.3.3.3 Kehadiran Indonesia dalam kapasitasnya sebagai Ketua ASEAN yang diwakili oleh Menteri Luar Negeri Indonesia dalam Sidang Dewan Keamanan PBB di New York, Amerika Serikat pada 14 Februari 2011

Menteri Luar Negeri Indonesia menghadiri Sidang Dewan Keamanan PBB untuk menunjukkan posisi Indonesia sebagai Ketua ASEAN dan menyampaikan pandangan Indonesia terhadap sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja berdasarkan hasil kunjungannya ke Phnom Penh dan Bangkok. Kemudian Indonesia menyatakan kesediaannya untuk mengadakan pertemuan informal antara Menteri Luar Negeri anggota ASEAN di Jakarta pada 22 Februari 2012 guna memberikan kesempatan kepada Thailand dan Kamboja untuk memberikan penjelasan kepada Menteri Luar Negeri Anggota ASEAN lain mengenai sengketa di antara kedua negara.

4.3.3.4 Pertemuan Informal Menteri Luar Negeri ASEAN di Jakarta, 22 Februari 2011

Pertemuan Informal Menteri Luar Negeri ASEAN ini dilaksanakan berdasarkan undangan dari Ketua ASEAN yang dihadiri oleh para Menteri Luar Negeri anggota ASEAN dan Sekretaris Jenderal yang secara khusus membahas

mengenai sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja. Dalam pertemuan ini, Indonesia kembali bertindak sebagai fasilitator dalam bentuk ketua yang menjalankan Pertemuan Informal Menteri Luar Negeri ASEAN sesuai dengan pasal 31 Piagam ASEAN 2007, yang dalam hal ini merupakan bentuk *technical good offices*.

4.3.4 Pencapaian yang Diraih dari Penerapan Good Offices pada Sengketa Perbatasan antara Thailand dan Kamboja

Hasil yang dicapai dari pelaksanaan *good offices* oleh Indonesia sebagai Ketua ASEAN adalah kesediaan Thailand dan Kamboja dalam melibatkan Indonesia sebagai pengamat di wilayah perbatasan kedua negara tersebut merupakan bentuk permohonan bantuan penyelesaian sengketa secara damai yang diatur dalam pasal 23 ayat (2) Piagam ASEAN 2007, di mana Indonesia dimohon untuk memberikan *good offices*-nya sebagai pihak netral yang ditempatkan di masing-masing wilayah negara yang sedang terlibat dalam sengketa untuk memastikan situasi tidak semakin memburuk. Akan tetapi, penempatan pengamat oleh Indonesia harus disepakati oleh kedua negara, sementara Thailand masih berkeberatan untuk menerima penempatan pengamat dari Indonesia.

Untuk mendukung penyelesaian sengketa perbatasan tersebut, pada tanggal 28 April 2011 Kamboja juga kemudian mengajukan permohonan atas interpretasi Putusan ICJ tertanggal 15 Juni 1962 mengenai batas-batas teritorial Kamboja serta memohon dikeluarkannya *provisional measures* terkait dengan keberadaan tentara Thailand di sekitar wilayah Preah Vihear dan mengeluarkan larangan untuk segala kegiatan militer oleh Thailand di area sekitar Candi Preah Vihear. ICJ kemudian mengeluarkan putusannya pada tanggal 18 Juli 2011 yang menyatakan bahwa:

1. Thailand tidak boleh menghalangi akses Kamboja ke Candi Preah Vihear²²³
2. Kedua pihak yang bersengketa harus melanjutkan upaya perdamaian yang telah dilaksanakan berdasarkan kerangka ASEAN dan harus mengizinkan

²²³ International Court of Justice, "Summary of the Order of 18 July 2011," <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/16584.pdf>, diunduh pada 4 Juli 2012.

penempatan pengamat yang netral, yang ditunjuk oleh ASEAN di wilayah yang dipersengketakan²²⁴

Putusan ICJ tersebut kini dijadikan pedoman untuk menyusun persetujuan pengiriman pengamat dari Indonesia ke wilayah sengketa berdasarkan kesepakatan para pihak.



²²⁴ *Ibid.*

BAB 5

PENUTUP

Praktik *good offices* sebagai metode penyelesaian sengketa secara damai yang telah dilaksanakan baik oleh negara maupun organisasi internasional telah mengalami perkembangan dalam penerapannya. Praktik Amerika Serikat dalam menerapkan *good offices* dalam membantu menyelesaikan antara Rusia dan Jepang merupakan praktik awal dalam menerapkan *good offices* berdasarkan pengaturan *Hague Convention 1899*. Kendati dalam penyelesaian sengketa antara Jepang dan Rusia kemudian harus beralih ke bentuk mediasi di mana kemudian Amerika Serikat memiliki keterlibatan dalam menentukan apa yang harus dicapai oleh kedua pihak yang bersengketa, terdapat hal positif yang dicapai oleh para pihak yang bersengketa untuk melaksanakan gencatan senjata selama proses perundingan berlangsung. Praktek *good offices* juga dapat diterapkan dalam penyelesaian konflik dalam negeri sebagaimana yang telah diterapkan oleh Swiss dalam mendukung penyelesaian sengketa antara Pemerintah Kolombia dengan FARC dan ELN serta *good offices* berupa bantuan pelatihan negosiasi yang diberikan kepada GAM dalam penyelesaian konflik antara Pemerintah Indonesia dengan GAM yang dilaksanakan melalui mediasi.

Pada dasarnya, dengan berkembangnya kerjasama antar negara yang terwujud dalam organisasi internasional cenderung memudahkan penerapan mekanisme *good offices* sesuai dengan kerangka penyelesaian sengketa secara damai yang tertuang dalam dokumen pembentukan organisasi internasional tersebut atau dokumen-dokumen organisasi internasional yang secara spesifik membahas mengenai penyelesaian sengketa. Namun tidak semua organisasi internasional memasukkan *good offices* sebagai metode penyelesaian sengketa di dalam statuta pembentukan organisasi internasional yang menjadi dasar hukum untuk organ-organ yang berada di bawah organisasi tersebut. Salah satu dari organisasi internasional yang tidak memasukkan *good offices* ke dalam statuta pembentukannya adalah PBB. Akan tetapi dalam kenyataannya praktik-praktik penerapan *good offices* untuk membantu penyelesaian sengketa anggotanya kerap

dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal PBB, baik berdasarkan mandat yang diberikan padanya oleh Dewan Keamanan PBB atau Majelis Umum PBB, atas inisiatif Sekretaris Jenderal PBB itu sendiri dalam situasi krisis yang ia anggap butuh upaya penanganan yang mendesak, hingga permohonan dari para pihak yang bersengketa untuk diterapkan *good offices* oleh Sekretaris Jenderal PBB.

5.1 Pengaturan Mengenai Mekanisme *Good Offices* sebagai Bentuk Penyelesaian Konflik Dalam Negeri dan Sengketa Antar Negara Anggota *Association of Southeast Asian Nations*

ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara mengedepankan penyelesaian sengketa secara damai terhadap sengketa-sengketa yang melibatkan negara-negara anggotanya. Metode *good offices* dituangkan dalam beberapa dokumen hukum yang menjadi dasar atas legalitas segala kerja organ-organ ASEAN, yakni TAC 1976 dan Piagam ASEAN 2007. Untuk melengkapi mekanisme *good offices* yang diatur dalam Piagam ASEAN 2007, pada tahun 2010 dibentuk suatu protokol yang mengatur mekanisme metode penyelesaian sengketa yang diakui oleh ASEAN di dalam Piagam ASEAN 2007 yaitu Protokol DSM 2010.

Terdapat pergeseran yang signifikan dalam pengaturan *good offices* di dalam TAC 1976 dan Piagam ASEAN 2007. Hal ini berkaitan dengan berubahnya ASEAN menjadi suatu *rules-based organization* dengan lahirnya Piagam ASEAN 2007. Piagam ASEAN 2007 memiliki beberapa pasal yang menjadi dasar hukum atas pelaksanaan *good offices* yang berbeda dengan apa yang diatur di dalam TAC 1976.

TAC 1976 memberikan kewajiban bagi setiap *High Contracting Parties* untuk mengupayakan penyelesaian sengketa secara damai terhadap sengketa yang dihadapinya, begitu juga dengan Piagam ASEAN 2007. Namun, terdapat perbedaan bagi siapa yang menjalankan *good offices* jika pihak-pihak yang bersengketa memilih untuk menggunakan metode tersebut untuk menyelesaikan sengketanya, di mana TAC 1976 mengatur bahwa penerapan *good offices* dilaksanakan oleh *High Council* yang terdiri perwakilan-perwakilan setingkat menteri dari negara-negara anggota ASEAN, sementara di dalam Piagam ASEAN

2007 diatur lebih lanjut peran Ketua ASEAN yang sebelumnya tidak ada di dalam TAC 1976 berikut Sekretaris Jenderal ASEAN dalam kapasitas *ex-officio* untuk memberikan *good offices*-nya terhadap sengketa-sengketa yang terjadi dalam lingkup ASEAN.

Perbedaan selanjutnya terletak pada prosedur pelaksanaan *good offices* di dalam TAC 1976 yang terbatas untuk dijalankan. TAC 1976 mengharuskan para pihak yang bersengketa untuk mengupayakan penyelesaian sengketa melalui negosiasi, begitu pula dengan Piagam ASEAN 2007. Akan tetapi, Piagam ASEAN 2007 tidak membatasi baik Ketua ASEAN maupun Sekretaris Jenderal ASEAN untuk memberikan *good offices*-nya hanya pada saat negosiasi di antara para pihak yang bersengketa tidak berhasil seperti pada TAC 1976. Para pihak diberikan kebebasan untuk memilih *good offices* untuk menyelesaikan sengketa kapanpun mereka menyetujuinya, ditambah lagi Piagam ASEAN 2007 memiliki kelebihan dengan memberikan kewenangan kepada Ketua ASEAN untuk memberikan *good offices*-nya dengan cepat dan efektif terhadap isu dan situasi krisis yang dapat mengancam stabilitas keamanan di kawasan Asia Tenggara. Dari gambaran tersebut dapat dilihat bahwa sengketa dalam lingkup ASEAN tentu merupakan suatu situasi yang berpotensi mengancam stabilitas kawasan, yang konsekuensinya akan mengancam kerjasama antar negara di ASEAN itu sendiri.

Dalam proses pembentukan Piagam ASEAN 2007 dikemukakan bahwa pentingnya suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih komprehensif berdasarkan apa yang diatur dalam Piagam ASEAN, maka pada tahun 2010 seluruh negara ASEAN menandatangani Protokol DSM 2010 yang secara komprehensif memberikan pedoman bagaimana metode-metode penyelesaian sengketa yang dicantumkan dalam Piagam ASEAN dilaksanakan. Akan tetapi, hingga saat ini Protokol DSM 2010 masih belum diratifikasi oleh semua negara ASEAN sehingga protokol ini masih belum berlaku.

5.2 Penerapan Mekanisme *Good Offices* dalam Penyelesaian Konflik Dalam Negeri dan Sengketa Antar Negara Anggota *Association of Southeast Asian Nations*

Pada penerapan *good offices* pada konflik dalam negeri maupun sengketa antar negara anggota ASEAN, pendekatan yang digunakan tidak dapat hanya bergantung pada pendekatan hukum saja, tetapi juga harus melakukan pendekatan-pendekatan politik. Hal ini dikarenakan baik konflik dalam negeri maupun sengketa antar negara bukan hanya merupakan permasalahan hukum, melainkan juga permasalahan politik. Ditambah lagi, ASEAN memiliki prinsip non-intervensi yang sangat mengedepankan penghormatan terhadap kedaulatan negara-negara anggotanya, yang diwujudkan dengan tidak mencampuri urusan dalam negeri antar negara anggota ASEAN. Namun pada praktiknya konflik dalam negeri merupakan suatu situasi yang dapat mengancam keamanan dan perdamaian di kawasan, sehingga terkadang ada upaya diplomatik yang dilakukan oleh negara anggota untuk membantu perdamaian antara pihak-pihak yang berkonflik. Akan tetapi, tidak ada satu dasar hukum dalam ASEAN yang menyatakan secara eksplisit membolehkan adanya suatu campur tangan negara anggota ASEAN dalam menyelesaikan konflik dalam negeri negara anggota ASEAN lainnya.

Contoh penyelesaian konflik dalam negeri antara Pemerintah Republik Filipina dengan Front Bangsamoro yang diupayakan oleh Indonesia merupakan contoh nyata bahwa *good offices* berdasarkan kerangka ASEAN tidak dapat dilakukan secara serta merta oleh Indonesia berdasarkan anggota ASEAN, tetapi dilakukan atas mandat dari OKI. Hal ini menunjukkan Indonesia memposisikan diri sebagai negara ASEAN yang netral dan menghormati kedaulatan Filipina dengan tidak memberikan inisiatif atas nama anggota ASEAN untuk membantu menyelesaikan konflik dalam negeri di Filipina.

Penyelesaian sengketa antar negara menggunakan metode *good offices* juga membutuhkan kekuatan politik untuk mengarahkan para pihak yang bersengketa untuk dapat melanjutkan negosiasi yang lebih konstruktif di antara mereka. Pendekatan politik memiliki peranan kuat dalam pelaksanaan metode ini, yang juga harus diikuti dengan sikap netral dan imparialitas pihak yang

memberikan *good offices*. Selain itu, pilihan pendekatan berupa pendekatan informal maupun formal harus dipertimbangkan secara bijak oleh pemberi *good offices* dengan cara memperhatikan kekuatan politik masing-masing pihak yang bersengketa. Dalam sengketa Kepulauan Spratly, Pemerintah Cina menyadari bahwa mereka memiliki posisi yang lebih kuat dibanding pihak-pihak yang bersengketa lainnya, termasuk dengan Indonesia yang merupakan pihak yang membantu memberikan *good offices*. Karena itu, Pemerintah Indonesia lebih mengedepankan pendekatan informal dengan memberikan *good offices* berupa lokakarya yang ditujukan untuk memberikan masukan-masukan mengenai bagaimana sengketa atas Kepulauan Spratly dapat diselesaikan. Kegiatan lokakarya tersebut dapat mempertemukan para pihak yang bersengketa dengan cara yang berbeda seperti dalam bentuk negosiasi formal di mana ada kecenderungan pihak-pihak tersebut menunjukkan sikap yang akan menghambat jalannya penyelesaian sengketa.

Berbeda dengan sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja, baik para pihak yang bersengketa dengan Indonesia sebagai pelaksana *good offices* dalam kapasitasnya sebagai Ketua ASEAN memiliki kekuatan politik yang lebih seimbang dibandingkan dalam sengketa Kepulauan Spratly. Indonesia mendapat mandat dari Piagam ASEAN 2007 untuk melakukan tindakan-tindakan sesegera mungkin untuk meredam situasi krisis antara Thailand dan Kamboja sebagai Ketua ASEAN yang juga didukung dengan mandat dari Dewan Keamanan PBB untuk mengupayakan perdamaian di antara kedua pihak yang bersengketa. Indonesia, dengan demikian lebih leluasa untuk menerapkan *good offices*-nya karena adanya itikad baik dari masing-masing pihak yang bersengketa.

Kesuksesan *good offices* sendiri dapat diartikan berbeda-beda dalam situasi yang berbeda-beda. *Good offices* dapat dikatakan sukses berdasarkan adanya berakhirnya sengketa di antara para pihak, penundaan atau penahanan konflik lebih lanjut di antara para pihak, atau bahkan pengarahannya yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketanya melalui forum lain dengan kondisi adanya peredaman ketegangan antara para pihak hingga mereka menyetujui untuk menggunakan cara damai untuk menyelesaikan sengketa dapat diartikan sebagai suksesnya *good offices*. Kendati demikian, penerapan *good offices* dalam

menyelesaikan sengketa bukan berarti tidak memiliki kemungkinan gagal, atau dapat diwujudkan dengan tidak tercapainya kesepakatan para pihak untuk menerima apa yang dihasilkan dari *good offices*. Dalam situasi demikian, maka *good offices* yang telah dilaksanakan akan dianggap tidak pernah terjadi. Walaupun proses penyelesaian sengketa dianggap tidak pernah ada, tidak berarti fakta-fakta yang ditemukan selama proses berlangsung juga dianggap tidak pernah ada dan tidak dapat digunakan. Jika terdapat situasi tidak tercapainya kesepakatan para pihak atas apa yang dihasilkan dari upaya *good offices*, upaya yang kemudian dilakukan di dalam ASEAN adalah dengan para pihak kembali melakukan konsultasi kepada organ-organ ASEAN seperti Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN, Dewan Koordinasi ASEAN, maupun organ-organ lainnya dengan membawa fakta-fakta yang telah ditemukan dalam proses *good offices* sebelumnya untuk kemudian digunakan dalam proses penyelesaian sengketa selanjutnya.

Mengingat adanya prinsip non-intervensi yang dianut oleh ASEAN, *good offices* memiliki karakteristik yang tepat untuk dikembangkan lebih lanjut dalam penyelesaian sengketa dalam lingkup ASEAN mengingat *good offices* sendiri merupakan upaya untuk mengarahkan pihak yang bersengketa untuk melanjutkan negosiasi yang terhambat di antara pihak-pihak tersebut. Dengan tidak terlibatnya pelaksana *good offices* dalam substansi permasalahan yang dinegosiasikan oleh pihak-pihak yang bersengketa, prinsip non-intervensi itu sendiri tidak akan terlanggar. Inisiatif *good offices* sendiri tidak akan melanggar prinsip non-intervensi karena untuk melaksanakan *good offices* dibutuhkan persetujuan dari para pihak yang bersengketa,

Protokol DSM 2010 sebagai kerangka penyelesaian sengketa yang didasarkan pada Piagam ASEAN 2007 akan mendukung pelaksanaan penyelesaian sengketa secara damai dalam lingkup ASEAN dengan lebih baik lagi karena protokol itu memiliki pengaturan yang komprehensif mengenai semua bentuk penyelesaian sengketa yang diakui oleh ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN akan terikat dengan keberlakuan Protokol DSM 2010 sehingga upaya penyelesaian sengketa secara damai akan lebih jelas dalam penerapannya serta apa yang dimandatkan oleh Piagam ASEAN 2007 berupa mekanisme

penyelesaian sengketa lebih lanjut akan terpenuhi dan upaya untuk memenuhi tujuan ASEAN sebagaimana tertuang dalam TAC 1976 dan Piagam ASEAN 2007 diharapkan dapat tercapai.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adolf, Huala. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.a
- Anthony, Mely Caballero. *Regional Security in Southeast Asia Beyond the ASEAN Way*. Singapura: ISEAS Publications, 2005.
- Baviera, Aileen S. P. "The South China Sea Disputes after the 2002 Declaration: Beyond Confidence-Building." Dalam *ASEAN-China Relations Realities and Prospects*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Bentwich, Norman De Mattos dan Andrew Martin. *A Commentary on the Charter of the United Nations*. London: Routledge & Paul, 1950.
- Bercovitch, Jacob. "Mediation in International Conflicts." Dalam *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*. Washington: United States Institute of Peace, 2007.
- Bindschedler, Rudolf L. "Good Offices." Dalam *Encyclopedia of Public International Law #1 Settlement of Disputes*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1981.
- _____. "Conciliation and Mediation." Dalam *Encyclopedia of Public International Law #1 Settlement of Disputes*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1981.
- _____. "Permanent Neutrality of States." Dalam *Encyclopedia of Public International Law #4 Use of Force, War, Neutrality*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1982.
- Brown. Michael E. Ed. *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Chalermphanupap, Termsak. "In Defence of the ASEAN Charter." Dalam *The Making of ASEAN Charter*. Singapura: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009.
- Conforti, Benedetto. *The Law and Practice of the United Nations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

- Corfield, Justin J. *The History of Cambodia*. Santa Barbara: ABC CLIO, LLC, 2009.
- Diaconu, Ion. "Peaceful Settlement of Disputes Between States: History and Prospects" dalam *The Structure and Process of International Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Ivanov, Alexei dan Philip Jowett. *The Russo-Japanese War 1904-05*. Oxford: Osprey Publishing, 2004.
- Fischer, Thomas. *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002*. Zurich: Center for International Studies, 2002.
- Garner, Bryan A. Ed. *Black's Law Dictionary*. Ed. 8. Minnesota: West Publishing Co, 2004.
- Gonzalez-Manalo, Rosario. "Drafting ASEAN's Tomorrow: The Eminent Persons Group and the ASEAN Charter." Dalam *The Making of ASEAN Charter*. Singapura: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009.
- Kouroula, Erkki. "Peace-Keeping and Regional Arrangements" dalam *United Nations Peace-Keeping Legal Essays*. Aalphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1978.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Ed. 2. Bandung: P.T. Alumni, 2003.
- Macdonald, Ronald St. John. "The Use of Force by States in International Law" dalam *International Law: Achievements and Prospects*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- Martin, Elizabeth A. dan Jonathan Law. Ed. *Oxford Dictionary of Law*. Ed. 6. New York: Oxford University Press, 2006.
- Muntarbhom, Vitit. *The Challenge of Law: Legal Cooperation among ASEAN Countries*. Bangkok: Institute of Security and International Studies, 1986.
- Lauterpacht, H. Ed. *International Law A Treatise Vol. II Disputes, War and Neutrality*. Ed. 7. Toronto: Longmans, Green and Co. Inc, 1952.
- Malanzcuk, Peter. *Akehurt's Modern Introduction to International Law*.
- Merrills, J. G. *International Dispute Settlement*. Cet. 5. New York: Cambridge University Press, 2011.

- Moir, Lindsay. *The Law of Internal Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Petersmann, Ernst-Ulrich. *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*. London: Kluwer Law International, 1997.
- Probst, Raymond R. *'Good Offices' in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Sette-Camara, Jose. "Method of Obligatory Settlement of Disputes" dalam *International Law: Achievements and Prospects*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- Severiono, Jr., Rodolfo C. "ASEAN: Building the Peace in Southeast Asia." Dalam *ASEAN Today and Tomorrow*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2002.
- Shaw, Malcolm N. *International Law*. Ed. 6. New York: Cambridge University Press, 2008.
- Sihbudi, M. Riza. "Dimensi Internasional: Negara-negara OKI dan Masalah Minoritas Muslim di Asia Tenggara." Dalam *Problematika Minoritas Muslim di Asia Tenggara: Kasus Moro, Pattani, Rohingya*. c.n.: Puslitbang Politik dan Kewilayahan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2000.
- Snow, Donald M. *Uncivil Wars: International Security and the New Internal Conflicts*. Boulder: Lynne Rienne Publisher, 1996.
- Song, Yann-Huei. *Managing Potential Conflicts in the South China Sea*. Singapura: Singapore University Press, 1999.
- Sukma, Rizal. *Indonesia and the South China Sea: Interests and Policies*. c.n.: Centre for Strategic and International Studies, 1992.
- Suryokusumo, Sumaryo. *Studi Kasus Hukum Internasional*. Jakarta: PT Tatanusa, 2007.
- Suwardi, Sri Setianingsih. *Penyelesaian Sengketa Internasional*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006.
- Taib, Fauziah Mohd. *The Making of ASEAN Summit Related Summits and the East Asia Summit*. c.l.: IDFR Malaysia, 2006.
- United Nations. *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes*. New York: United Nations Publication, 1992.

- Wallace-Bruce, Nii Lante. *The Settlement of International Disputes: The Contribution of Australia and New Zealand*. Den Haag: Kluwer Law International, 1998.
- Wilkenfield, Jonathan. *Et al. Mediating International Crises*. New York: Routledge, 2005.
- Woon, Walter. "The ASEAN Charter Dispute Settlement Mechanisms." Dalam *The Making of ASEAN Charter*. Singapura: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009.
- Zhiguo, Gao. "South China Sea: Turning Suspicion into Mutual Understanding and Cooperation." Dalam *ASEAN-China Relations Realities and Prospects*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.

Artikel

- _____, "Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodian Border Conflict." *Asia Report N°215*. (6 Desember 2011).
- Brehio, Alys. "Good Offices of the Secretary-General as Preventive Measures." *Journal of International Law and Politics*. (1998). Hlm. 589-643
- Dzurek, Daniel J. "The Spratly Islands Dispute: Who's on First?" *Maritime Briefing Vol.2 No.1*. (1996)
- Fung, Lin Chun. "ASEAN Charter: Deeper Regional Integration Under International Law?" *Chinese Journal of International Law*. (Desember 2010).
- Head, John W. "Suspension of Debtor Countries' Voting Rights in the IMF: An Assessment of the Third Amendment to the IMF Charter." *Virginia Journal of International Law*. (Spring 1993).
- Mensah, Thomas A. "The Potential Role of Good Offices." *Thomson Reuters*. (2011).
- Peters, Anne. "International Dispute Settlement: A Network of Cooperational Duties." *European Journal of International Law* (2003).
- Ramcharan, B.G. "The Good Offices of the United Nations Secretary-General in the Field of Human Rights." *The American Journal of International Law* (Januari 1982). Hlm. 130-141.

Santos Jr., Soliman M. "The Muslim Dispute in the Southern Philippines A Case of Islamic Conference Mediation." *Australian International Law Journal*. (2001).

So, Sokbunthoeun. "The Cambodia-Thailand Conflict: A Test for ASEAN." *Asia Pacific Bulletin*. (10 Desember 2009): 1-2.

Utomo, Aris Heru. "Peran ASEAN dalam Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja." *Jurnal Diplomasi Vol. 3 No. 1*. (Maret 2011). Hlm.

Makalah

Budiwanti, Erni. "Tantangan Pembangunan Negara Bangsa di Filipina: Gerakan Separatisme Moro."

Greminger, Thomas. "Mediation & Facilitation in Today's Peace Processes: Centrality of Commitment, Coordination and Context." Makalah dipresentasikan pada OIF mediation retraite. 15-17 Februari 2007.

Lingga, Abhoud Syed M. "Muslim Minority in the Philippines." Makalah disampaikan pada SEACSN Conference 2004: "Issues and Challenges for Peace and Conflict Resolution in the Southeast Asia." Penang, 12-15 Januari 2004.

Woon, Walter. "Dispute Settlement in ASEAN." Makalah disampaikan pada Korean Society of International Law Conference. Daegu, 21 Oktober 2011.

Sumber Internet

_____, http://www.oic-oci.org/member_states.asp. Diunduh pada 21 Juni 2012.

_____. "Thailand and Cambodia: The Battle for Preah Vihear," <http://iis-db.stanford.edu/docs/379/Prihear.pdf>. Diunduh pada 22 Juni 2012

_____, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/peasec/sec/goch.html>. Diunduh pada 1 Juli 2012.

_____, "Protective Power Mandates." <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/peasec/sec/goch/protpw.html>. Diunduh pada 1 Juli 2012.

Gallen, James M. "Theodore Roosevelt and the Russo-Japanese War." <http://www.russojapanesewar.com/TR.html>. Diunduh pada 14 Juni 2012.

- Ghafur, Muhammad Fakhry. "Revitalisasi Peran Indonesia di Organisasi Konferensi Islam (OKI)." <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-internasional/443-revitalisasi-peran-indonesia-di-organisasi-konferensi-islam-oki>. Diunduh pada 21 Juni 2012.
- International Court of Justice, "Summary of the Order of 18 July 2011." <http://www.icj-cij.org/docket/files/151/16584.pdf>. Diunduh pada 4 Juli 2012.
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. "Jubir Kemlu: Menlu Hadiri Sidang DK PBB untuk Penyelesaian Konflik Thailand Kamboja." http://www.kemlu.go.id/_layouts/mobile/PortalDetail-NewsLike.aspx?l=id&ItemId=e29ad1ae-ece1-48d4-8e70-a1cda076c1a3. Diunduh 23 Juni 2012.
- Lingga, Abhoud Syed M. "The Mindanao Peace Process: Needing a New Formula." <http://library.upmin.edu.ph/philmin/bangsamoro/Needing%20New%20Formula.pdf>. Diunduh pada 19 Juni 2012.
- Saleem, Omar. "The Spratly Islands Dispute: China Defines the New Millenium." <http://www.wcl.american.edu/journal/ilr/15/saleem.pdf?q=spratly>. Diunduh pada 22 Juni 2012.
- So, Kenneth T. "Preah Vihear: A Khmer Heritage." http://www.cahrad.org/cahrad/Preah_Vihear_A_Khmer_Heritage_Rev_1.pdf. Diunduh pada 22 Juni 2012.
- Van Nevel, Marily. "The Thai-Cambodian Border Conflict: A Growing Role for ASEAN?" http://www.eias.org/Newsletter/EIAS_2011-Mar_Thai-Cambodia_ASEAN.pdf. Diunduh pada 22 Juni 2012.
- Villanueva, Cesar dan George Aguilar. "The Reintegration of the Moro National Liberation Front in Mindanao," <http://www.ddr-humansecurity.org.uk/images/DDR%20Mini%20Case%20Study%20MNLF%20ARMM%20Philippines.pdf>. Diunduh pada 19 Juni 2012.
- Wagner, Brian B. "Speak Softly and Carry a Diplomatic Stick." <http://www.theodoreroosevelt.org/life/NobelStickessay.htm>. Diunduh pada 14 Juni 2012.

Perjanjian Internasional

_____. *1993 Interim Ceasefire Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines (GRP) and the Moro National Liberation Front (MNLF) with the Participation of the Organization of the Islamic Conference (OIC)*. 7 November 1993.

_____. *1996 Peace Agreement with the Moro National Liberation Front*. 2 September 1996.

Association of Southeast Asian Nations. *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*. 24 Februari 1976.

_____. *ASEAN Declaration on the South China Sea*. 22 Juli 1992.

_____. *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*. 20 November 2007.

_____. *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms*. 8 April 2010.

Organization of American States. *Charter of the Organization of American States*. 30 April 1948.

United Nations. *Charter of the United Nations*. 26 Juni 1945.

_____. *Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 18 April 1961.

_____. *Vienna Convention on Consular Relations*. 24 April 1963.

_____. *Vienna Convention on the Law of Treaties*. 23 Mei 1969.

_____. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. 10 Desember 1982.

World Trade Organization. *Annex 2 of the WTO Agreement: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*. 15 April 1994.

Dokumen Konferensi Internasional

United Nations General Assembly. *Declaration on the Peaceful Settlement of Dispute*. A/RES/37/10. 15 November 1982.

_____. *Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field*. A/RES/43/51. 5 Desember 1988

Dokumen Tribunal Internasional

International Court of Justice. *“Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion: I. C. J. Reports 1950, p.65.”*

_____. *“Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment of 15 June 1962, p. 6.”*

_____. *“Case concerning the Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgement of 2 December 1963: I.C.J. Reports 1963, p. 15.”*

Permanent Court of Justice. *The Mavrommatis Palestine Concessions*. 30 Agustus 1924.

_____. *Competence of the International Labour Organization to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer*. 23 Juli 1926.

Wawancara

Hasil wawancara dengan Mr. Un Sovannasam dan Ms. Hoang Thi Ha, perwakilan Sekretariat ASEAN pada tanggal 13 Desember 2011.

Hasil wawancara dengan Bapak Ridwan Thalib dan Ibu Sendy Hermawati, staf *Legal Services & Agreements Division* Sekretariat ASEAN pada tanggal 26 Juni 2012.

Lain-lain

Keterangan dari Dr. Termsak Chalernpalanupap, ASEAN Director of Political and Security Cooperation melalui surat elektronik. 29 November 2011.

Pidato Pembukaan Pertemuan Formal antara Pemerintah Republik Filipina dan Front Pembebasan Bangsamoro oleh Menteri Luar Negeri. Jakarta, 25 Oktober 1993.

Pidato Menteri Luar Negeri pada pembukaan *The Sixth Workshop on “Managing Potential Conflict in the South China Sea.”* Balikpapan, 10 Desember 1995.

Pidato Menteri Luar Negeri Indonesia selaku Ketua ASEAN di hadapan Dewan Keamanan PBB. New York, 14 Februari 2011.

Statement by the Chairman of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) following the Informal Meeting of the Foreign Ministers of ASEAN. Jakarta, 22 Februari 2011.



ASEAN and their recognition of the key principles in the Treaty. To date, apart from Papua New Guinea, China, India, Japan, Pakistan, the Russian Federation, and the Republic of Korea have acceded to the TAC.

Apart from the English text of the original Treaty (which was done in the five national languages of the five signatory States), this ASEAN Knowledge Kit also contains the two Amendment Protocols and the Rules of Procedure of the High Council.

March 2005



Penerapan good..., Syarif Aya Savira, Firdha, 2012

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia

Bali, 24 February 1976

PREAMBLE

The High Contracting Parties:

CONSCIOUS of the existing ties of history, geography and culture, which have bound their peoples together;

ANXIOUS to promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law and enhancing regional resilience in their relations;

DESIRING to enhance peace, friendship and mutual cooperation on matters affecting Southeast Asia consistent with the spirit and principles of the Charter of the United Nations, the Ten Principles adopted by the Asian-African Conference in Bandung on 25 April 1955, the Declaration of the Association of Southeast Asian Nations signed in Bangkok on 8 August 1967, and the Declaration signed in Kuala Lumpur on 27 November 1971;

CONVINCED that the settlement of differences or disputes between their countries should be regulated by rational, effective and sufficiently flexible procedures, avoiding negative

for a strong and viable community of nations in Southeast Asia.

CHAPTER IV PACIFIC SETTLEMENT OF DISPUTES

Article 13

The High Contracting Parties shall have the determination and good faith to prevent disputes from arising. In case disputes on matters directly affecting them should arise, especially disputes likely to disturb regional peace and harmony, they shall refrain from the threat or use of force and shall at all times settle such disputes among themselves through friendly negotiations.

Article 14

To settle disputes through regional processes, the High Contracting Parties shall constitute, as a continuing body, a High Council comprising a Representative at ministerial level from each of the High Contracting Parties to take cognizance of the existence of disputes or situations likely to disturb regional peace and harmony.

Article 15

In the event no solution is reached through direct negotiations, the High Council shall take cognizance of the dispute or the situation and shall recommend to the parties in dispute appropriate means of settlement such as good offices, mediation, inquiry or conciliation. The High Council

may however offer its good offices, or upon agreement of the parties in dispute, constitute itself into a committee of mediation, inquiry or conciliation. When deemed necessary, the High Council shall recommend appropriate measures for the prevention of a deterioration of the dispute or the situation.

Article 16

The foregoing provisions of this Chapter shall not apply to a dispute unless all the parties to the dispute agree to their application to that dispute. However, this shall not preclude the other High Contracting Parties not party to the dispute from offering all possible assistance to settle the said dispute. Parties to the dispute should be well disposed towards such offers of assistance.

Article 17

Nothing in this Treaty shall preclude recourse to the modes of peaceful settlement contained in Article 33 (1) of the Charter of the United Nations. The High Contracting Parties which are parties to a dispute should be encouraged to take initiatives to solve it by friendly negotiations before resorting to the other procedures provided for in the Charter of the United Nations.

CHAPTER V GENERAL PROVISIONS

Article 18

This Treaty shall be signed by the Republic of Indonesia, Malaysia, the Republic of the Philippines, the

Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia

Ha Noi, 23 July 2001

The High Contracting Parties, at their meeting held on 23 July 2001 in Ha Noi, hereby adopt the Rules of Procedure of the High Council in pursuance of Article 14 of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia signed on 24 February 1976.

PART I - PURPOSE

Rule 1

Subject to the provisions of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, these Rules of Procedure shall apply to the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia and shall apply *mutatis mutandis* to any of its working groups. In the event of any conflict between any provisions of these rules and any provision of the Treaty, the Treaty shall prevail.

PART II - DEFINITIONS

Rule 2

For the purposes of these Rules:

- a. "Treaty" means the Treaty of Amity and Cooperation

in Southeast Asia, as amended by its Protocols;

- b. "High Council" means the High Council referred to in Chapter IV of the Treaty; and
- c. "Chairperson" means the Chairperson of the High Council appointed in accordance with these Rules; and
- d. "High Contracting Party" means a High Contracting Party to the Treaty.

PART III - COMPOSITION

Rule 3

The High Council shall comprise:

- a. one Representative at ministerial level from each of the High Contracting Parties which are States in Southeast Asia, namely Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Vietnam; and
- b. one Representative at ministerial level from each of the High Contracting Parties which are States outside Southeast Asia and are directly involved in the dispute which the High Council takes

cognisance of pursuant to the Treaty and these Rules.

Rule 4

Each High Contracting Party shall communicate to the other High Contracting Parties, through diplomatic channels, the appointment and any changes in the appointment of:

- a. its Representative in the case of a High Contracting Party referred to in Rule 3a; and
- b. in the case of a High Contracting Party referred to in Rule 3b, the person who would be its Representative if a dispute which the High Council takes cognisance of is one in which it is directly involved.

Rule 5

There shall be a Chairperson of the High Council. Subject to Rule 21, the Chairperson shall be:

- a. the Representative of the High Contracting Party which, for the time being, holds the Chair of the Standing Committee of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN); or
- b. such other Representative of a High Contracting Party which is a state in Southeast Asia as may be decided on by the High Council in accordance with these Rules.

PART IV - INITIATION OF DISPUTE SETTLEMENT PROCEDURE

Rule 6

1. The High Council may take cognisance over a dispute or a situation as provided for in Articles 14 to 16 of the Treaty.
2. The dispute settlement procedure of the High Council shall be invoked only by a High Contracting Party which is directly involved in the dispute in question.

Rule 7

1. A High Contracting Party seeking to invoke the dispute settlement procedure of the High Council shall do so by written communication, through diplomatic channels, to the Chairperson and to the other High Contracting Parties. The written communication shall contain a detailed statement of:
 - a. the nature of the dispute or situation referred to the High Council;
 - b. the parties to the dispute and their respective claims; and
 - c. the basis upon which the High Council shall take cognisance of the dispute or situation pursuant to the Treaty.
2. A High Contracting Party shall, at least 14 days prior to giving written communication in accordance with

Penerapan good..., Syarifa Aya Savirra, FH UI, 2012

paragraph 1 above, give written notice, through diplomatic channels, of its intention to do so to the other High Contracting Parties which are parties to the dispute.

Rule 8

1. On receipt of the written communication referred to in Rule 7, the Chairperson shall seek written confirmation from all the parties to the dispute, referred to in Rule 7b, that they agree to the application of the High Council's procedure as provided for in Article 16 of the Treaty.
2. In submitting their written confirmation, the other High Contracting Parties to the dispute may, aside from their written confirmation, also provide detailed statements of the following:
 - a. the nature of the dispute or situation referred to the High Council;
 - b. the parties to the dispute and their respective claims; and
 - c. the basis upon which the High Council shall take cognisance of the dispute or situation pursuant to the Treaty.

Rule 9

Unless written confirmation has been received from all parties to the dispute in accordance with Rule 8, the High Council may not proceed any further on the matter.

PART V - CONVENING OF MEETINGS

Rule 10

On receipt of the written confirmations referred to in Rule 9, the Chairperson shall:

- a. convene a meeting of the High Council within six weeks; and
- b. notify all Representatives and persons referred to in Rule 4 of the meeting at least 3 weeks prior to the meeting. Such notification shall be accompanied by copies of the written communication and the written confirmations in question.

Rule 11

Meetings of the High Council shall take place in the High Contracting Party of the Chairperson or at such other location as may be decided on by the High Council.

PART VI - PROCEEDINGS AT A MEETING - GENERAL PROVISIONS

Rule 12

The quorum for meetings of the High Council shall consist of all the Representatives of the High Council.

Penerapan good..., Syarif Aya Savirra, FH UI, 2012

CHARTER OF THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS

PREAMBLE

WE, THE PEOPLES of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), as represented by the Heads of State or Government of Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Viet Nam:

NOTING with satisfaction the significant achievements and expansion of ASEAN since its establishment in Bangkok through the promulgation of The ASEAN Declaration;

RECALLING the decisions to establish an ASEAN Charter in the Vientiane Action Programme, the Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter and the Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter;

MINDFUL of the existence of mutual interests and interdependence among the peoples and Member States of ASEAN which are bound by geography, common objectives and shared destiny;

2. In the implementation of economic commitments, a formula for flexible participation, including the ASEAN Minus X formula, may be applied where there is a consensus to do so.

CHAPTER VIII SETTLEMENT OF DISPUTES

ARTICLE 22 GENERAL PRINCIPLES

1. Member States shall endeavour to resolve peacefully all disputes in a timely manner through dialogue, consultation and negotiation.
2. ASEAN shall maintain and establish dispute settlement mechanisms in all fields of ASEAN cooperation.

ARTICLE 23 GOOD OFFICES, CONCILIATION AND MEDIATION

1. Member States which are parties to a dispute may at any time agree to resort to good offices, conciliation or mediation in order to resolve the dispute within an agreed time limit.
2. Parties to the dispute may request the Chairman of ASEAN or the Secretary-General of ASEAN, acting in an ex-officio capacity, to provide good offices, conciliation or mediation.

ARTICLE 24
DISPUTE SETTLEMENT MECHANISMS IN SPECIFIC INSTRUMENTS

1. Disputes relating to specific ASEAN instruments shall be settled through the mechanisms and procedures provided for in such instruments.
2. Disputes which do not concern the interpretation or application of any ASEAN instrument shall be resolved peacefully in accordance with the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia and its rules of procedure.
3. Where not otherwise specifically provided, disputes which concern the interpretation or application of ASEAN economic agreements shall be settled in accordance with the ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism.

ARTICLE 25
ESTABLISHMENT OF DISPUTE SETTLEMENT MECHANISMS

Where not otherwise specifically provided, appropriate dispute settlement mechanisms, including arbitration, shall be established for disputes which concern the interpretation or application of this Charter and other ASEAN instruments.

ARTICLE 26 UNRESOLVED DISPUTES

When a dispute remains unresolved, after the application of the preceding provisions of this Chapter, this dispute shall be referred to the ASEAN Summit, for its decision.

ARTICLE 27 COMPLIANCE

1. The Secretary-General of ASEAN, assisted by the ASEAN Secretariat or any other designated ASEAN body, shall monitor the compliance with the findings, recommendations or decisions resulting from an ASEAN dispute settlement mechanism, and submit a report to the ASEAN Summit.

2. Any Member State affected by non-compliance with the findings, recommendations or decisions resulting from an ASEAN dispute settlement mechanism, may refer the matter to the ASEAN Summit for a decision.

ARTICLE 28 UNITED NATIONS CHARTER PROVISIONS AND OTHER RELEVANT INTERNATIONAL PROCEDURES

Unless otherwise provided for in this Charter, Member States have the right of recourse to the modes of peaceful settlement contained in Article 33(1) of the Charter of the United Nations or any other international legal instruments to which the disputing Member States are parties.

2010 PROTOCOL TO THE ASEAN CHARTER ON DISPUTE SETTLEMENT MECHANISMS

Adopted in Hanoi, Vietnam on 8th April 2010

ARTICLE 1 DEFINITIONS.....	4
ARTICLE 2 SCOPE AND APPLICATION	4
ARTICLE 3 GENERAL PROVISIONS	5
ARTICLE 4 COMMUNICATION AND TIME PERIODS.....	5
ARTICLE 5 CONSULTATION	5
ARTICLE 6 GOOD OFFICES, MEDIATION AND CONCILIATION	6
ARTICLE 7 FUNCTIONS OF GOOD OFFICES, MEDIATION AND CONCILIATION	6
ARTICLE 8 REQUEST FOR ARBITRATION.....	6
ARTICLE 9 REFERENCE TO THE ASEAN COORDINATING COUNCIL.....	7
ARTICLE 10 ARBITRATION	8
ARTICLE 11 ARBITRATORS.....	8
ARTICLE 12 FUNCTIONS OF ARBITRAL TRIBUNAL.....	8
ARTICLE 13 THIRD PARTY.....	8
ARTICLE 14 APPLICABLE LAW.....	9
ARTICLE 15 ARBITRAL AWARD.....	9
ARTICLE 16 COMPLIANCE WITH ARBITRAL AWARD AND SETTLEMENT AGREEMENT.....	9
ARTICLE 17 COSTS	9
ARTICLE 18 FUNCTIONS OF THE ASEAN SECRETARIAT	10
ARTICLE 19 FINAL PROVISIONS.....	10
ARTICLE 20 ANNEXES	10
ARTICLE 21 AMENDMENTS	10
ANNEX 1	12
Rules of Good Offices	12
Rule 1: Commencement	12
Rule 2: Role of Person Providing Good Offices.....	12
Rule 3: Conduct of Person Providing Good Offices.....	12
Rule 4: Confidentiality	12
Rule 5: Cessation.....	12
ANNEX 2	14
Rules of Mediation	14

THE GOVERNMENTS of Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Viet Nam, Member States of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), hereinafter collectively referred to as "Member States" or individually as "Member State";

MINDFUL of the desire of ASEAN Leaders in transforming ASEAN into a rules-based organisation with practical, efficient and credible mechanisms in place to resolve disputes in an effective and timely manner;

RECALLING Paragraph 2(d) of Article 2 of the ASEAN Charter that ASEAN and its Member States shall act in accordance with the principle of reliance on peaceful settlement of disputes;

FURTHER RECALLING Paragraph 2 of Article 22 of the ASEAN Charter requiring ASEAN to maintain and establish dispute settlement mechanisms in all fields of ASEAN cooperation;

RECOGNISING that in accordance with Article 25 of the ASEAN Charter, where not otherwise specifically provided, appropriate dispute settlement mechanisms shall be established for disputes which concern the interpretation or application of the ASEAN Charter and other ASEAN instruments; and

CONVINCED that having credible dispute settlement mechanisms would help ASEAN prevent festering conflicts and confrontation among the Member States, preserving the cooperative atmosphere for concerted efforts towards building a peaceful and prosperous ASEAN Community;

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

ARTICLE 1 DEFINITIONS

For the purpose of this Protocol:

- (a) ASEAN instrument means any instrument which is concluded by Member States, as ASEAN Member States, in written form, that gives rise to their respective rights and obligations in accordance with international law;
- (b) Complaining Party means any Member State which requests consultation under Article 5 of this Protocol;
- (c) Responding Party means any Member State to which the request for consultation is made under Article 5 of this Protocol;
- (d) Parties to the dispute means the Complaining Party and the Responding Party; and
- (e) Unresolved dispute means a dispute over the interpretation or application of the ASEAN Charter or other ASEAN instruments which has failed to be resolved by mutual agreement, and after the application and implementation of Article 9 of this Protocol.

ARTICLE 2 SCOPE AND APPLICATION

1. This Protocol shall apply to disputes which concern the interpretation or application of:

- (a) the ASEAN Charter;
- (b) other ASEAN instruments unless specific means of settling such disputes have already been provided for; or
- (c) other ASEAN instruments which expressly provide that this Protocol or part of this Protocol shall apply.

2. Paragraph 1 (b) of this Article shall be without prejudice to the right of the Parties to such disputes to mutually agree that this Protocol shall apply.

ARTICLE 3 GENERAL PROVISIONS

1. This Protocol shall be interpreted in accordance with the customary rules of treaty interpretation of public international law.
2. The Parties to the dispute are encouraged at every stage of a dispute to make every effort to reach a mutually agreed solution to the dispute. Where a mutually agreed solution is reached, it shall be notified to the Secretary General of ASEAN and other Member States.

ARTICLE 4 COMMUNICATION AND TIME PERIODS

1. All communications including notifications, requests, replies and referrals made pursuant to this Protocol shall be in writing and are deemed to have been received if they are physically delivered to the addressed Party through diplomatic channels.
2. Unless otherwise specified, any time period provided for in this Protocol shall not be modified by mutual agreement of the Parties to the dispute.

ARTICLE 5 CONSULTATION

1. A Complaining Party may request consultation with a Responding Party with respect to any dispute concerning the interpretation or application of the ASEAN Charter or other ASEAN instruments. The Responding Party shall accord due consideration to a request for consultation made by the Complaining Party and shall accord adequate opportunity for such consultation.
2. The request for consultation shall state the reason for the request, including identification of the matters giving rise to the dispute and an indication of the legal basis for the complaint. A copy of such request shall be simultaneously provided to the Secretary-General of ASEAN who shall notify all other Member States of such request.
3. If a request for consultation is made, the Responding Party shall reply to the request within thirty (30) days from the date of its receipt and shall enter into consultation within sixty (60) days from the date of receipt of the request for consultation, with a view to reaching a mutually agreed solution. The consultation shall be completed within ninety (90) days, or any other period mutually agreed by the Parties to the dispute, from the date of receipt of the request for consultation.

ARTICLE 6 GOOD OFFICES, MEDIATION AND CONCILIATION

1. The Parties to the dispute may at any time agree to good offices, mediation or conciliation. Proceedings for good offices, mediation or conciliation may begin and be terminated at any time.
2. The Parties to the dispute may request the Chairman of ASEAN or the Secretary-General of ASEAN, acting in an ex officio capacity, to provide good offices, mediation or conciliation.
3. Proceedings involving good offices, mediation or conciliation, and positions taken by any of the Parties to the dispute during these proceedings, shall be without prejudice to the rights of any of the Parties to the dispute in any further or other proceedings.
4.
 - (a) Good offices, mediation or conciliation directed by the ASEAN Coordinating Council to the Parties to the dispute pursuant to Article 9 of this Protocol shall be in accordance with this Protocol, and the Rules of Good Offices, Rules of Mediation or Rules of Conciliation annexed to this Protocol.
 - (b) Procedures of good offices, mediation or conciliation directed by the ASEAN Coordinating Council pursuant to Article 9 of this Protocol shall be in accordance with the Rules of Good Offices, Rules of Mediation or Rules of Conciliation, subject to such modifications as the Parties to the dispute may agree in writing.

ARTICLE 7 FUNCTIONS OF GOOD OFFICES, MEDIATION AND CONCILIATION

1. The persons providing good offices, mediation or conciliation shall assist and facilitate the Parties to the dispute to achieve an amicable settlement of the dispute between them in the light of the relevant provisions of the ASEAN Charter and/or any ASEAN instruments.
2. Where the Parties to the dispute reach an amicable settlement of the dispute, they shall draw up and sign a written settlement agreement.
3. By signing the settlement agreement, the Parties to the dispute put an end to the dispute and are bound by the agreement.
4. The settlement agreement shall then be notified by the Parties to the dispute to the Secretary-General of ASEAN, other Member States, and the ASEAN Coordinating Council where good offices, mediation or conciliation is directed by it.

ARTICLE 8 REQUEST FOR ARBITRATION

1. The Complaining Party may, by notice in writing addressed to the Responding Party, request for the establishment of an arbitral tribunal to resolve the dispute, if:
 - (a) the Responding Party does not reply within thirty (30) days from the date of receipt of the request for consultation;
 - (b) the Responding Party does not enter into consultation within sixty (60) days from the date of receipt of the request for consultation; or

(c) the consultation fails to settle the dispute within ninety (90) days, or any other period mutually agreed by the Parties to the dispute, from the date of receipt of the request for consultation.

2. A copy of the notice shall be provided to the Secretary General of ASEAN who shall notify all other Member States of such request. The notice shall state a summary of the factual and legal basis of the request sufficient to present the problem clearly, including the provisions of the ASEAN Charter or ASEAN instrument to be addressed by the arbitral tribunal.

3. The Responding Party shall express its consent to the establishment of an arbitral tribunal within fifteen (15) days from the date of receipt of the notice from the Complaining Party. The Parties to the dispute may agree to extend the period for the Responding Party to express its consent for a period of up to thirty (30) days from the date of receipt of the notice from the Complaining Party. The copy of the reply sent shall be provided to the Secretary-General of ASEAN who shall notify all other Member States of such reply.

4. Where the Responding Party does not agree to the request for the establishment of an arbitral tribunal, or fails to respond within the period specified in Paragraph 3 of this Article, the Complaining Party may refer the dispute to the ASEAN Coordinating Council.

ARTICLE 9 REFERENCE TO THE ASEAN COORDINATING COUNCIL

1. Where a dispute is referred to the ASEAN Coordinating Council pursuant to Paragraph 4 of Article 8, the ASEAN Coordinating Council may direct the Parties to the dispute to resolve their dispute through good offices, mediation, conciliation or arbitration.

2. The ASEAN Coordinating Council shall notify its decision to the Parties to the dispute within forty-five (45) days from the date the dispute was referred to it. The Chairman of the ASEAN Coordinating Council shall determine the processes by which the ASEAN Coordinating Council shall come to its decision. Such processes may include consultations through correspondence, emails, video-conferencing, or other means. The ASEAN Coordinating Council can, in exceptional circumstances, decide to convene an urgent special meeting of the ASEAN Coordinating Council to decide on the dispute.

3. Where the ASEAN Coordinating Council is of the view that it is unable to come to a decision on the dispute within the period specified in Paragraph 2 of this Article to notify the Parties to the dispute of its decision, it may decide to extend this time by a period of not more than thirty (30) days and shall inform the Parties to the dispute accordingly.

4. Where the ASEAN Coordinating Council is unable to reach a decision on how the dispute is to be resolved within the period specified in Paragraph 2 of this Article to notify the Parties to the dispute, or any extended period, any Party to the dispute may refer the dispute to the ASEAN Summit as an unresolved dispute under Article 26 of the ASEAN Charter.

ANNEX 1

RULES OF GOOD OFFICES

Rule 1: Commencement

1. Where the ASEAN Coordinating Council directs that the dispute be resolved through good offices, it shall request the Chairman of ASEAN or the Secretary-General of ASEAN, acting in an ex officio capacity, or a suitable person to provide good offices. References in these Rules to "person providing good offices" shall be construed to include "persons providing good offices" where more than one person provides good offices.

2. The person providing good offices shall communicate directly with the Parties to the dispute who shall render to him or her all necessary assistance to enable him or her to carry out his or her responsibilities.

Rule 2: Role of Person Providing Good Offices

The person providing good offices shall assist the Parties to the dispute in an independent, neutral and impartial manner in order to resolve the dispute.

Rule 3: Conduct of Person Providing Good Offices

The person providing good offices may proceed in such a manner as he or she considers appropriate, taking into account the circumstances of the case and the wishes that the Parties to the dispute may express.

Rule 4: Confidentiality

Unless the Parties to the dispute agree otherwise, the person providing good offices and the Parties to the dispute shall keep confidential the matters relating to the good offices proceedings.

Rule 5: Cessation

1. Good offices shall cease:

(a) on the date of a written communication by the Parties to the dispute addressed to the ASEAN Coordinating Council that the dispute has been resolved;

(b) on the date of a written communication by the person providing good offices, after consultation with the Parties to the dispute, addressed to the ASEAN Coordinating Council, that further conduct of good offices is no longer necessary or justified;

(c) on the date of a written communication by the Parties to the dispute addressed to the person providing good offices and the ASEAN Coordinating Council, that the conduct of good offices should cease; or

(d) on the date of a written communication by a Party to the dispute addressed to the other Party to the dispute, the person providing good offices, and the ASEAN Coordinating Council, that the conduct of good offices should cease.

