

Tantangan Konflik Perbatasan Thailand-Kamboja Bagi Stabilitas ASEAN ¹

Sandy Nur Ikfal Raharjo

Abstract

ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) as one of the world's leading regional organization is moving forward to develop a more solid entity and to take a bigger role in the world. This rapid development is represented in the well-planned ASEAN Community 2015 and in the optimistic prediction of ASEAN's key role in the Asian Century 2050. Nevertheless, regional stability as the main requirement to realize those development still have to face challenges, particularly dispute and conflict that exist among its member countries. This qualitative research will describe Thai-Cambodia border conflict and its potential impact toward regional stability. Besides, analysis on ASEAN's effort to deal with these challenges will also be conducted.

Keywords: ASEAN, Cambodia, conflict, dispute, and Thailand.

Pendahuluan

Sejak dideklarasikan pada 8 Agustus 1967 di Bangkok, *Association of Southeast Asian Nations* atau lebih dikenal dengan sebutan ASEAN telah mengalami perkembangan yang signifikan. Pembentukan *ASEAN Free Trade Area* tahun 1992, pendirian *ASEAN Regional Forum* 1994, penjalinan kerjasama ASEAN+3 pada 1997, dan kerjasama *currency swap* melalui *Chiang Mai Initiative* tahun 2000 merupakan sederet prestasi ASEAN yang bisa dibanggakan. Untuk mewujudkan kerjasama yang lebih solid, para pemimpin negara ini menyepakati dan mengesahkan Piagam ASEAN pada tahun 2008, menegaskan posisinya sebagai sebuah organisasi internasional. ASEAN bahkan kini bergerak lebih jauh dengan bercita-cita membentuk satu visi, satu identitas, dan satu komunitas dalam rencana Komunitas ASEAN yang ditargetkan dicapai pada tahun 2015.

Komunitas ASEAN merupakan sebuah konsep tentang komunitas yang menjamin terciptanya perdamaian, stabilitas, dan kemakmuran bersama di

¹ Tulisan ini didasarkan pada penelitian Awani Irewati, CPF Luhulima, Japanton Sitohang, Agus R. Rahman, Rosita Dewi, dan Sandy Nur Ikfal R. berjudul 'Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja', Pusat Penelitian Politik LIPI

kawasan Asia Tenggara.² Komunitas ASEAN dibangun di atas tiga pilar, yaitu pilar politik-keamanan, pilar ekonomi, dan pilar sosial budaya. Diharapkan, negara dan masyarakat ASEAN akan terintegrasi setidaknya dalam tiga bidang pilar di atas. Cita-cita ini kemudian membutuhkan peran ASEAN yang lebih besar untuk membuat negara-negara anggota dan masyarakatnya menyadari dan mengedepankan satu identitas ASEAN. Di samping peran internal dalam menyatukan kawasan, ASEAN kini juga dituntut lebih jauh untuk bisa berperan aktif dalam menciptakan perdamaian di kawasan Asia Timur. Hal ini terkait dengan prediksi dari berbagai pengamat dan lembaga internasional bahwa pusat ekonomi dunia akan segera bergeser ke Asia Timur, di mana ASEAN termasuk di dalamnya.

Dalam laporan tahun 2011 berjudul *Asia 2050: Realizing the Asian Century*, ADB mengkalkulasi bahwa jika Asia dapat mempertahankan pertumbuhan seperti sekarang, persentase total PDB-nya akan naik dari 27% pada tahun 2010 menjadi 51% pada tahun 2050. Artinya, separuh ekonomi dunia ada di tangan kawasan ini. Selain itu, pendapatan perkapita akan naik 6 kali lipat menjadi sekitar 38.600 dolar, menjadikan rakyat Asia semakmur orang-orang Eropa sekarang. Peningkatan ekonomi yang pesat ini akan dimotori oleh China, India, Indonesia, Jepang, Korea Selatan, Malaysia, dan Thailand. Ketujuh negara tersebut saat ini menguasai 87% PDB Asia dan akan naik menjadi 90% pada 2050, setara dengan 45% total PDB global. Posisi ekonomi terbesar dunia pada tahun tersebut juga akan ditempati China, disusul dengan Amerika Serikat dan India. Hal ini akan menjadi pengulangan sejarah masa kejayaan Asia.³

Salah satu syarat mutlak bagi terwujudnya abad Asia 2050 adalah terjaminnya stabilitas kawasan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini, ASEAN yang telah mulai memotori kerjasama regional Asia Timur melalui *East Asia Summit* diharapkan bisa menggandeng negara-negara besar di kawasan yang selama ini berada dalam kondisi bersitegang, seperti antara Jepang dengan China dan Korea karena latar belakang penjajahan di masa Perang Dunia II. ASEAN juga diharapkan mampu membantu terciptanya hubungan baik antara negara-negara ASEAN dengan negara Asia Timur lainnya, misalnya hubungan China-Vietnam yang masih belum harmonis.

Ketika optimisme terhadap realisasi Komunitas ASEAN 2015 dan Abad Asia 2050 meninggi, sengketa antarnegara justru kembali mengemuka dan menjadi tantangan yang harus segera diatasi karena berpotensi merusak stabilitas kawasan. Sejak Tahun 2008, sengketa lama seperti perbatasan

2 Dikutip dari bagian "recognizing" dalam *Cha-am Hua Hin Declaration on the Roadmap for the ASEAN Community (2009-2015)*, *Cha-am, Thailand*, 1 March 2009, <http://www.asean.org/22331.htm> diakses pada 15 September 2011.

3 Asian Development Bank, *Asia 2050: Realizing the Asian Century*, (Singapore: ADB, 2011), hlm. 10.

Thailand-Kamboja memasuki babak ketegangan baru. Pada kasus tersebut, kontak senjata antarmiliter ataupun militer-sipil sempat terjadi, bahkan telah menewaskan puluhan tentara dan warga sipil.⁴ Selain itu, kasus di atas juga sudah melibatkan pihak internasional karena negara yang bertikai meminta bantuan Dewan Keamanan PBB dan *International Court of Justice* (Mahkamah Internasional) untuk menyelesaikan masalah, sehingga seolah-olah ASEAN tidak mampu menyelesaikan sengketa dan konflik yang terjadi di kawasan.⁵ Hal ini kemudian menuntut ASEAN untuk segera mengambil peran signifikan dalam membantu menyelesaikan sengketa dan konflik tersebut, sehingga stabilitas kawasan bisa terjaga dan nama baik ASEAN bisa dipertahankan. Peran ASEAN dalam penyelesaian konflik ini juga dapat menjadi parameter sejauh mana Komunitas ASEAN mulai berfungsi untuk menghadapi pencanangannya pada 2015.⁶

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan mencoba menjawab dua pertanyaan utama, yaitu bagaimana kondisi sebenarnya dari konflik perbatasan Thailand-Kamboja yang berpotensi mengganggu stabilitas kawasan; serta bagaimana upaya ASEAN dalam menyelesaikan konflik tersebut.

Hubungan Sengketa-Konflik dengan Stabilitas Kawasan dan Mekanisme Penyelesaiannya

Untuk menguatkan argumentasi kenapa sengketa dan konflik yang terjadi di kawasan Asia Tenggara penting untuk dibahas, terutama berkaitan dengan perkembangan ASEAN, perlu dijelaskan pengertian sengketa dan konflik serta hubungannya dengan terciptanya perdamaian (setidaknya dalam pengertian *the absence of war*) dalam mendukung stabilitas kawasan.

Menurut Zahid Aqil, sengketa wilayah didefinisikan sebagai perselisihan antara dua negara atau lebih terhadap kepemilikan atau kontrol wilayah tertentu. Ada dua kategori faktor yang mempengaruhi sengketa wilayah, yaitu yang bersifat *tangible* dan *intangible*. Faktor *tangible* terdiri atas ukuran wilayah yang disengketakan, populasi, sumber daya alam, dan jumlah korban sengketa; sedangkan faktor *intangible* terdiri atas dendam historis,

4 Data mengenai jumlah korban jiwa dan luka-luka selama konflik Thailand-Kamboja 2008-2011 berbeda-beda menurut tiga versi utama, yaitu pemerintah Thailand, pemerintah Kamboja, dan media massa. Masing-masing media massa pun menyebut angka yang berbeda-beda. Sementara data resmi dari ASEAN tidak penulis dapatkan. Oleh karena itu, penulis menghindari penyebutan pasti jumlah korban tersebut.

5 Penulis menggunakan istilah "Mahkamah Internasional" sebagai terjemahan dari *International Court of Justice*, berdasarkan argumentasi bahwa istilah ini sudah populer dan digunakan oleh sebagian besar media massa seperti Kompas, BBC Indonesia, Okezone, dan Vivanews.

6 Abubakar Eby Hara, "Toward a Greater Role of ASEAN in Conflict Management", artikel dalam *International Conference for International Relations and Development (ICIRD) 2012*, Chiang Mai, 26-27 July 2012.

perbedaan budaya, dan keterlibatan pihak ketiga. Dari semua isu sengketa yang dibahas dalam Ilmu Hubungan Internasional, sengketa wilayah paling sering dihubungkan dengan eskalasi konflik bersenjata yang berujung pada perang. Sengketa wilayah berpotensi besar menciptakan terulangnya kembali ketegangan diplomatik dan konflik antarmiliter antarnegara.⁷ Oleh karena itu, walaupun pada periode tertentu suatu kasus sengketa wilayah mungkin sudah mereda, tetapi bisa kembali pecah kapan saja saat ada pemicunya.

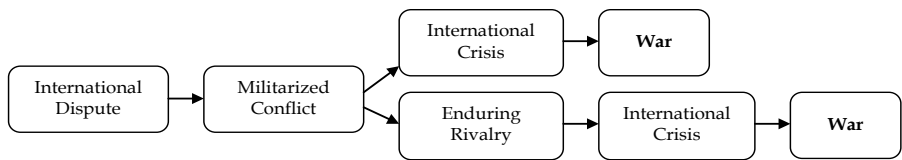
Terkait dengan wilayah perbatasan, secara lebih spesifik M. Midlarsky berupaya menghubungkan probabilitas seluruh tipe perang antarnegara dengan jarak geografis dan jumlah negara yang berbatasan. Dalam penelitian mengenai jarak geografis, hasil empiris menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif antara kedekatan geografis dan perang. Dalil ini mendukung asumsi yang diungkapkan Richardson bahwa faktor kedekatan (*proximity*) menciptakan peluang besar bagi interaksi antarnegara dan persepsi ancaman antarnegara. Sedangkan jumlah negara yang berbatasan berkorelasi positif dengan jumlah perang antarnegara.⁸ Midlarsky mendukung asumsi ini dan menegaskan bahwa semakin banyak perbatasan akan menciptakan ketidakpastian lebih besar dengan mengurangi kontrol setiap negara atas wilayah mereka.⁹ Dalam kasus di ASEAN, negara-negara anggotanya saling berbatasan satu sama lain, misalnya Thailand yang berbatasan dengan Malaysia, Myanmar, Laos, dan Kamboja. Dengan demikian, peluang terciptanya masalah di perbatasan semakin besar dan bisa menimbulkan ketegangan hubungan yang mungkin berujung pada konflik dan perang. Akibatnya, terjadi instabilitas kawasan, tidak hanya pada aspek politik-keamanan, tetapi berdampak juga pada aspek ekonomi dan sosial budaya. Paul K. Huth memberikan konsep alur bagaimana sengketa bisa berubah menjadi konflik dan berujung pada perang.

7 Zahid Aqil, *Territorial Dispute Leading to War*, esai pada International Islamic University Islamabad, 2011.

8 *Ibid.*, hlm. 430.

9 M. Midlarsky, "Power, uncertainty and the onset of international violence." *Journal of Conflict Resolution*, 18, 1974, hlm. 395-431.

Tabel 1. Alur Perubahan Sengketa menjadi Perang

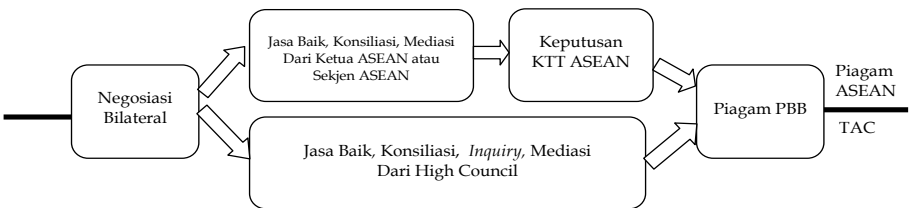


Sumber: Paul K. Huth, “Territory: Why Are Territorial Disputes Between States a Central Cause of International Conflict?”, dalam John A. Vasquez (Ed.), *What Do We Know about War?* (Maryland: Rowman and Littlefield Publisher, 2000), hlm. 95

Alur di atas menjelaskan bahwa pelibatan kekuatan militer menjadi kunci apakah sengketa bisa berubah menjadi perang. Memang turunnya militer kedua negara tidak lantas menjamin bahwa sengketa pasti berujung pada perang, tetapi setidaknya akan menciptakan peluang yang lebih besar untuk terjadinya krisis dan berakhir dengan perang. Dengan demikian, akomodasi terhadap kekuatan militer menjadi sangat krusial dalam upaya menyelesaikan sengketa dan konflik yang terjadi.

Dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi, ASEAN sebenarnya sudah memiliki konsep tentang *Dispute Settlement Mechanism* yang dimuat dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dan Piagam ASEAN. Jika Piagam ASEAN lebih mengatur penyelesaian sengketa antaranggota, TAC bisa menjangkau negara non-ASEAN yang telah meratifikasinya.¹⁰ Dalam Bab VIII Piagam ASEAN tentang *Settlement of Disputes* dan Bab IV TAC tentang *Pacific Settlement of Disputes*, disiratkan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa bisa digambarkan dalam alur berikut:

Tabel 2. Mekanisme Penyelesaian Sengketa



¹⁰ Negara nonanggota ASEAN bisa juga meratifikasi TAC berdasarkan *Second Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, 25 Juiy1998. Dokumen bisa diakses di <http://www.asean.org/2068.htm>.

Alur di atas menjelaskan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa pertama yang diambil oleh negara yang bersengketa adalah melalui negosiasi bilateral. Dalam sengketa yang hanya melibatkan negara-negara anggota, mereka bisa meminta Ketua ASEAN atau Sekretaris Jenderal ASEAN sebagai pihak ketiga untuk menyediakan: (1) *good offices*/jasa-jasa baik, di mana pihak ketiga diminta untuk membujuk negara yang bertikai agar mau menegosiasikan penyelesaian secara damai; (2) konsiliasi, di mana pihak ketiga mempertimbangkan semua elemen sengketa dan secara formal mengajukan saran penyelesaian; dan (3) mediasi, di mana negara-negara yang bertikai mengundang pihak ketiga untuk mempengaruhi persepsi atau perilaku mereka, serta memberikan peran yang lebih aktif bagi pihak ketiga dalam proses negosiasi.¹¹ Jika belum juga dapat diselesaikan, sengketa bisa di bawa ke KTT ASEAN. Sementara untuk sengketa yang melibatkan negara anggota dan negara non-ASEAN, penyelesaian didasarkan pada TAC dengan pembentukan *High Council* berdasarkan permintaan negara-negara yang bertikai. *High Council* terdiri atas perwakilan setingkat menteri dari semua negara anggota ASEAN dan negara non-ASEAN yang terlibat,¹² yang bertugas memberikan rekomendasi penyelesaian; termasuk menyediakan jasa baik, konsiliasi, *inquiry*, dan mediasi; jika negosiasi langsung gagal menghasilkan solusi. Namun, Piagam ASEAN maupun TAC memberikan kebebasan kepada negara-negara yang bersengketa untuk menyelesaikan kasus mereka melalui mode penyelesaian PBB, termasuk di dalamnya membawa kasus tersebut ke Mahkamah Internasional. Mengingat besarnya peluang sengketa dan konflik dalam memicu perang dan meruntuhkan kondisi damai dalam pengertian *the absence of war*, maka diperlukan deskripsi tentang apa yang sebenarnya terjadi pada konflik Thailand-Kamboja dan analisis penyelesaiannya.

Sengketa-Konflik Perbatasan Thailand-Kamboja

Akar Sengketa Perbatasan

Thailand dan Kamboja adalah dua negara anggota ASEAN yang mempunyai garis perbatasan darat bersama sepanjang 803 km.¹³ Garis perbatasan ini merupakan warisan dari perjanjian yang dilakukan antara pemerintah kolonial Prancis yang pada waktu itu menguasai wilayah protektorat Kamboja dengan Kerajaan Siam yang kini menjadi Thailand. Pasca Perang Franco-Siam 1893 yang membuat wilayah protektorat Kamboja meluas

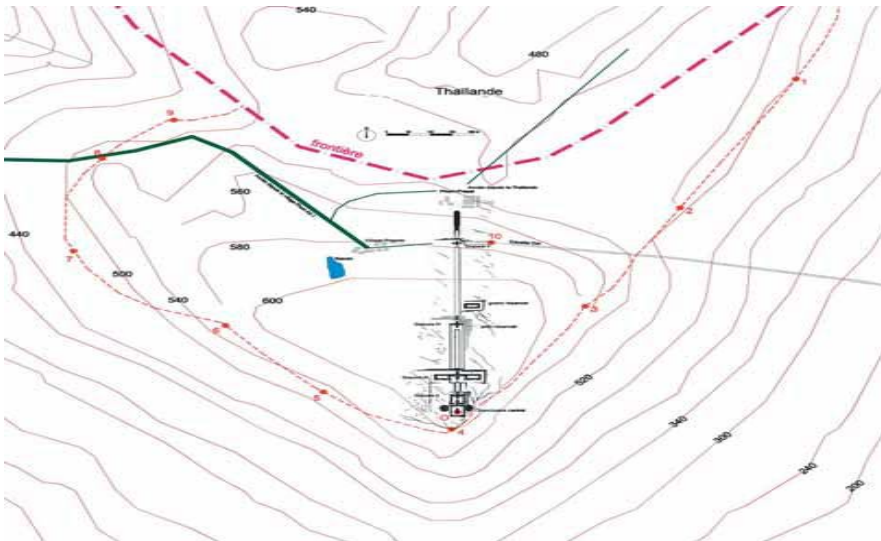
11 Emilia Justyna Powell dan Krista E. Wiegand, "Legal Systems and Peaceful Attempts to Resolve Territorial Disputes", dalam *Conflict Management and Peace Science Vol. 26*(5), 2009, hal. 1-22.

12 Lihat aturan ketiga dalam "Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 23 July 2001", diakses dari <http://www.aseansec.org/3718.htm> pada 2 Januari 2011.

13 Martin Wagener, "Lessons from Preah Vihear: Thailand, Cambodia, and the Nature of Low-Intensity Border Conflicts", dalam *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 3/2011, hlm. 30.

hingga sisi kiri Sungai Mekong, kedua negara melakukan perjanjian batas pada 1904 dan 1907. Komisi bersamapun dibentuk untuk memetakan dan mendemarkasi perbatasan yang terdiri atas perwakilan kedua negara. Namun, petugas dari perwakilan Siam kurang memiliki kemampuan untuk melakukan pemetaan sehingga petugas dari perwakilan Prancis lebih banyak bekerja dan melaporkan hasil survei mereka kepada komisi bersama. Pada saat itu, tidak ada keberatan yang diajukan oleh kedua belah pihak terhadap peta Annex I yang dihasilkan komisi bersama ini.¹⁴

Peta Annex I Berdasarkan Keputusan Mahkamah Internasional 1962



Sumber: The Council of Ministers (ed.), "Kingdom of Cambodia, the Temple of Preah Vihear", Proposed for the inscription on the World Heritage List, Phnom Penh, Juni 2008

Masalah muncul ketika Siam yang telah berubah menjadi Thailand pada tahun 1940-an mengklaim bahwa terdapat kesalahan dalam pembuatan peta tersebut, di mana Candi Preah Vihear seharusnya menjadi bagian dari wilayah Thailand. Memanfaatkan kehadiran Jepang pada Perang Dunia II, Thailand kemudian merebut daerah tersebut dari Prancis. Kekalahan Jepang terhadap sekutu kemudian memaksa Thailand untuk mengembalikan wilayah tersebut seperti pada kondisi sebelum perang Dunia II. Momentum Kemerdekaan Kamboja pada 1953 yang diberikan oleh Prancis kembali dimanfaatkan oleh Thailand untuk menolak hasil Perjanjian Prancis-Siam 1904 dan 1907. Candi Preah Vihear kembali diokupasi oleh Thailand pada tahun 1954 dengan

¹⁴ Paul Grams Robison, *UNESCO and the Preah Vihear Dispute: Challenges Facing Cosmopolitan Minded International Institutions in Dispute Resolution*, Tesis di The American University Of Paris, 5 Februari 2013, hlm. 26.

menempatkan tentara di area candi dan memicu ketegangan diplomatik dan militer kedua negara.¹⁵ Untuk menghentikan okupasi Thailand, pada 6 Oktober 1959 Kamboja mendaftarkan kasus ini ke Mahkamah Internasional. Berdasarkan pertimbangan bahwa peta Annex I sudah dikonsultasikan dan diterima oleh pemerintah Siam pada 1908 dan tidak pernah ada keberatan yang diajukan terhadap peta tersebut hingga 1958, bahkan peta tersebut juga dicetak oleh di Thailand, maka pada 15 Juni 1962 Mahkamah Internasional memutuskan bahwa Candi Preah Vihear berada di wilayah kedaulatan Kamboja dan memerintahkan Thailand untuk menarik tentaranya dari area yang disengketakan.¹⁶

Pasca keputusan Mahkamah Internasional 1962, ketegangan diplomatik dan militer menurun. Selama beberapa dekade setelahnya, isu mengenai candi Preah Vihear ini relatif tidak terlalu diungkit baik oleh Thailand maupun Kamboja. Beberapa alasan menjadi argumentasi absennya ketegangan pada dekade 1960-an hingga 2000-an. Selama rezim Khmer Merah, daerah itu praktis dikuasai oleh pasukan Pol Pot, yang kemudian menjadi tempat persembunyian Khmer Rush pasca berakhirnya rezim tersebut. Alasan lain adalah wilayahnya sendiri merupakan daerah bekas perang sejak akhir 1950-an hingga awal 1960-an sebelum keputusan ICJ 1962 yang menyebabkan kerusakan candi maupun lingkungan sekitarnya sehingga sepi dari aktivitas warga. Wilayah ini mulai mendapat perhatian setelah akses ke candi mulai dibangun pada tahun 2003, sehingga memunculkan kembali isu kepemilikan candi. Satu-satunya insiden besar yang terjadi adalah kerusuhan anti-Thai di Phnom Penh pada Januari 2003. Namun, insiden ini tidak disebabkan oleh sengketa perbatasan, tetapi dipicu oleh dialog dalam drama yang disiarkan salah satu televisi Thailand. Dalam dialog tersebut, disebutkan bahwa Angkor Wat seharusnya berada di bawah kendali Thailand. Hal ini memicu pembakaran kedutaan besar Thailand dan hotel milik orang Thai oleh para demonstran. Walaupun tidak berhubungan langsung dengan kasus sengketa perbatasan di dekat candi Preah Vihear, insiden ini setidaknya mulai menampakkan benih-benih sentimen negatif orang Khmer terhadap orang Thai yang banyak menguasai kehidupan ekonomi di Kamboja. Pasca insiden tersebut hingga tahun 2008, relatif tidak terjadi ketegangan yang berarti di antara kedua negara menyangkut perbatasan mereka. Bahkan, pimpinan kedua negara menjalin hubungan yang baik dan dekat, yaitu antara PM Thailand saat itu, Thaksin Sinawatra, dengan PM Kamboja Hun Sen.

15 Paul Grams Robison, *Ibid.*, hlm. 28.

16 International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Case Concerning The Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) Merits*, Judgment of 15 June 1962.

Eskalasi Sengketa Perbatasan Menjadi Konflik

Setelah lebih dari 46 tahun berada dalam kondisi yang relatif damai, ketegangan terkait isu perbatasan di dekat candi Preah Vihear mulai muncul kembali pada 2008 hingga 2011 dan melibatkan militer kedua negara. Naiknya Ketegangan hubungan kedua negara dipicu oleh penganugerahan Candi Preah Vihear sebagai situs warisan dunia oleh UNESCO. Jika pada 1959 fokus sengketa adalah status kepemilikan Candi Preah Vihear, maka pada 2008 fokus sengketa adalah area di sekitar candi seluas 4,6 km². Sengketa tersebut kemudian tereskalasi menjadi konflik ketika militer kedua negara terlibat dalam pertempuran di daerah perbatasan pada Oktober 2008. Insiden April-Mei 2011 bahkan memakan korban sipil dan memaksa lebih dari 85.000 orang mengungsi, terburuk sejak ketegangan mulai muncul pada Juli 2008.¹⁷ Selain dampak korban jiwa, konflik Thailand-Kamboja juga telah memicu demonstrasi anti-Kamboja di Thailand, dan demikian pula sebaliknya. Dalam tataran sosial budaya, hal ini menyebabkan ketidakharmonisan hubungan antarmasyarakat kedua negara secara umum, yang bertolak belakang dengan cita-cita komunitas ASEAN untuk membentuk satu visi, satu identitas, satu komunitas.

Selama periode Januari 2008-Juli 2011, intensitas konflik Thailand selama 43 bulan bergerak pada level *stable peace* hingga krisis, dan tidak pernah mencapai level perang.¹⁸ Walaupun Hun Sen menyebut pertempuran 4-7 Februari 2011 sebagai perang, tetapi pihak Thailand tidak mengakuinya.¹⁹ Kurva juga menunjukkan bahwa insiden yang melibatkan pertarungan antarmiliter terjadi sebanyak tujuh kali, yaitu pada bulan Oktober 2008, April 2009, Januari 2010, April 2010, Juni 2010, Februari 2011, dan April 2011. Selain itu, tren level konflik juga mengalami kenaikan. Satu pelajaran penting dari kasus Thailand-Kamboja adalah tidak pernah tercapainya level perang sehingga memberikan harapan positif bahwa negosiasi untuk mencapai resolusi masih terus bisa diupayakan.

Ada beberapa argumentasi yang bisa diajukan untuk menjelaskan fenomena naiknya ketegangan ini. Dari sisi Thailand, pemegang kendali komando perbatasan bukanlah PM Abhisit, tetapi pihak militer. Baik militer maupun kelompok Kaus Kuning yang diwakili *People's Alliance for Democracy* (PAD) memiliki kepentingan untuk mempertahankan kekuasaan karena kemungkinan besar jika diadakan pemilu, kelompok Pro-Thaksin (Kaos Merah) yang akan menang. Padahal, Kaos Kuning dan militer sama-sama anti-Thaksin, di mana Thaksin sendiri digulingkan oleh militer melalui

17 Awani Irewati dkk, *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja (Laporan Penelitian)*. (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2011), hlm. 6-9.

18 Data kronologi selama periode Januari 2008—Juli 2011 disusun dari artikel-artikel yang dimuat di koran cetak maupun laman koran dari Thailand, Kamboja, dan media massa internasional.

19 "Hun Sen calls clashes with Thailand 'war'", diakses dari <http://english.cntv.cn/program/newsupdate/20110210/101648.shtml> pada 1 Agustus 2011.

kudeta tahun 2006.²⁰ PAD menggunakan isu ini untuk menaikkan sentimen nasionalis melawan pemerintahan yang berafiliasi dengan Thaksin pada tahun 2008 (*People's Power Party/ PPP*). Pasca pemerintahan di bawah kontrol militer, Thailand pada tahun 2008 kemudian dipimpin oleh perdana menteri dari PPP, yaitu Samak Sundaravej dan Somchai Wongsawat. PPP sendiri disinyalir sebagai proksinya Thaksin. Demonstrasi yang masif dari Kaos Kuning akhirnya berhasil menggulingkan PPP. Pemerintahan Koalisi dibawah pimpinan Partai Demokrat kemudian menggantikan PPP di bawah PM Abhisit Vejjajiva.²¹

Dari sisi Kamboja, sengketa ini menjadi isu yang mendapat perhatian luas dari masyarakat. PM Hun Sen melihat hal ini sebagai peluang untuk memperbaharui dukungan dari publik. Isu sengketa ini pun dijadikan komoditas politik dalam rangka memenangkan pemilu. Belajar dari negara-negara di dunia, strategi semacam ini memang sering digunakan oleh pemimpin negara/diktator untuk tetap bertahan lebih lama dalam pucuk kepemimpinan. Pada Pemilu Juni 2008, *Cambodian People's Party* (CPP) berhasil menguasai hasil pemilu, mengalahkan partai oposisi signifikan -Sam Rainsy Party- dan membuat SRP mendapatkan suara di bawah perkiraan semula. Isu yang digunakan oleh CPP dalam kampanye pemilu tersebut adalah konfrontasi dengan Thailand di perbatasan, terkait dengan kepemilikan candi Preah Vihear yang terletak di wilayah yang disengketakan. Isu ini dapat mengalihkan perhatian masyarakat terhadap penurunan performa ekonomi negara sebagai akibat krisis financial global pada 2008. Selama 2005-2007, pertumbuhan rata-rata ekspor garmen sebagai komoditas utama mencapai 13,2% pertahun, terutama ditopang oleh ekspor ke Amerika Serikat. Sementara itu, pada tahun 2008 terjadi penurunan sebesar 2,2% karena jatuhnya permintaan garmen oleh Amerika Serikat akibat krisis. Hal ini mengakibatkan banyak pabrik yang ditutup dan tingkat pengangguran mengalami kenaikan. Krisis Dengan demikian, untuk menutupi isu penurunan performa ekonomi ini, pemerintahan Hun Sen dengan CPP-nya menggunakan isu pendaftaran candi Preah Vihear sebagai situs warisan dunia untuk menaikkan rasa kebanggaan orang Kamboja dan membuatnya menjadi prestasi kinerja pemerintahannya. Hun Sen semakin diuntungkan karena ternyata militer dan oposisi Thailand bersikap negatif terhadap pendaftaran candi ini, sehingga bisa membangkitkan nasionalisme Kamboja dan sentimen anti-Thailand dalam masyarakatnya. Hal ini menjadi isu kampanye yang efektif untuk bisa meraih kemenangan mutlak dalam pemilu Kamboja. Di sisi lain, militer Kamboja sangat diuntungkan dengan ketegangan yang terjadi dengan Thailand. Setelah kondisi perbatasan Thailand-Kamboja di dekat candi Preah Vihear memanas, anggaran militer Kamboja menjadi naik signifikan. Selain

20 International Crisis Group, "Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodian Border Conflict", *Crisis Group Asia Report* N°215, 6 December 2011, hlm. ii.

21 Awani Irewati dkk, *Ibid.*, hlm. 6.

dari pemerintah, militer Kamboja juga mendapatkan donasi dari masyarakat melalui kampanye pengumpulan dana yang dilakukan oleh stasiun televisi dan radio domestik.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kepentingan domestik politik dari kedua negara menyebabkan konflik ini kembali mengemuka. Kemudian, pemberian gelar kepada candi Preah Vihear sebagai situs warisan dunia disinyalir menjadi faktor pemicu meningkatnya ketegangan hingga terjadi insiden pertempuran antarmiliter kedua negara beberapa kali. Disebut sebagai faktor pemicu, dan bukan faktor utama, karena kepemilikan candi Preah Vihear memang tidak lagi menjadi perdebatan setelah kedua belah pihak menerima keputusan ICJ bahwa candi tersebut menjadi milik Kamboja. Walaupun isu yang berpotensi menjadi masalah adalah proses manajemen pengelolaan candi sebagai situs warisan dunia adalah penggunaan wilayah milik Thailand, tetapi wacana yang dibesar-besarkan oleh pemerintah Kamboja dan terutama media massa adalah masalah perebutan candi yang sebenarnya sudah lama selesai. Sejak saat itu, dinamika hubungan yang cenderung negatif antara dua negara ini semakin intensif dan mendapat sorotan luas dari publik domestik maupun publik internasional.

Mekanisme Penyelesaian Sengketa dan Konflik

Dalam rangka menyelesaikan sengketa perbatasan sebelum menjadi konflik, kedua negara telah mengupayakan jalur bilateral, baik yang melibatkan pemerintah sipil maupun pihak militer. Pada 21 Juli 2008, terjadi perundingan antara Menteri Pertahanan Kamboja dengan Komandan Angkatan Darat Thailand tetapi tidak mencapai kesepakatan solusi. Seminggu kemudian, Pertemuan bilateral kembali diadakan di Siem Reap, Kamboja, tetapi buntu dalam menentukan tanggal penarikan pasukan masing-masing. Pada 18-19 Agustus 2008, kedua negara kembali bertemu di Cha-am, Hua Hin dan menyepakati pertemuan *Joint Border Committee* (JBC) akan diadakan pada Oktober 2008. Namun, sebelum pertemuan JBC dilakukan, baku tembak antarmiliter kedua negara terjadi pada 3 dan 15 Oktober 2008.

Selain pendekatan bilateral, penyelesaian sengketa Thailand-Kamboja yang tereskalasi menjadi konflik juga dilakukan melalui pendekatan regional dan multilateral. ASEAN sebagai organisasi regional yang menaungi Thailand dan Kamboja telah berupaya mempertemukan keduanya dalam satu meja, antara lain dalam forum *ASEAN Foreign Ministers Meeting* dan forum *Joint Border Commission* yang dilaksanakan di Bogor pada April 2011. Namun, solusi yang ditawarkan berupa pengiriman tim pemantau ke area sengketa pada saat itu belum disepakati kedua negara. Upaya ASEAN kemudian mendapatkan angin segar ketika Mahkamah Internasional pada Juli 2011 memutuskan agar Thailand-Kamboja menarik semua pasukannya dan

mengizinkan tim pemantau ASEAN untuk memasuki zona demiliterisasi. Hal ini sekaligus menjadi bukti bahwa jalur multilateral juga telah digunakan melalui keterlibatan Mahkamah Internasional sebagai bagian dari Perserikatan Bangsa-Bangsa. Thailand dan Kamboja sendiri baru bersepakat untuk menarik mundur pasukan mereka di bawah pengawasan tim pemantau dari Indonesia pada Desember 2011, dan sekaligus menjadi simbol meredanya konflik. Namun, mengacu pada belum diputuskannya status kepemilikan tanah di sekitar candi yang menjadi akar masalah, sengketa kedua negara sangat mungkin tereskalasi lagi menjadi konflik di kemudian hari. Oleh karena itu, analisis mengenai mekanisme penyelesaian kasus Thailand-Kamboja ini sangat diperlukan sebagai upaya untuk mencari solusi, tidak hanya untuk konflik yang terjadi sejak 2008, tetapi juga sengketa wilayah yang telah berlangsung lama.

Setidaknya ada tiga hal yang menjadi hambatan besar dalam penyelesaian kasus Thailand-Kamboja, yaitu perselisihan dalam pendekatan penyelesaian konflik, konflik internal dalam politik Thailand, dan kelemahan dalam pelaksanaan mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN.

1. Perselisihan dalam Pendekatan Penyelesaian Konflik

Dalam usaha negosiasi, hambatan utama yang dihadapi adalah perbedaan pendekatan yang diajukan oleh kedua negara. Mengingat kekalahannya di Mahkamah Internasional 1962, Thailand hanya mau menyelesaikan konflik dalam level bilateral. Dalam posisi ini, Thailand merasa lebih kuat dibandingkan Kamboja. Sementara itu, Kamboja lebih percaya diri melibatkan pihak luar, baik Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) maupun ASEAN. Keterlibatan pihak luar diasumsikan bisa menaikkan posisi tawar Kamboja di mata Thailand. Sedangkan Indonesia yang secara moral merasa bertanggung jawab terhadap keamanan regional merasa perlu melokalisir konflik agar bisa diselesaikan dalam kerangka regional ASEAN. Ketidaksamaan pendekatan yang ingin digunakan oleh ketiga pihak tersebut menyebabkan penyelesaian konflik sulit untuk mencari titik temu, sehingga seolah-olah harus ada kekuatan besar dari luar yang memaksa pihak-pihak yang bertikai tunduk pada apa yang diputuskan pihak luar tersebut. Hal ini terlihat dari macetnya mencari kata sepakat untuk mengirim tim pemantau dari Indonesia yang diajukan sejak Februari 2011, tetapi akhirnya diterima setelah Mahkamah Internasional mengharuskan kedua negara mengizinkan tim pemantau tersebut memasuki zona demiliterisasi. Di satu sisi, hal ini memperlihatkan kelemahan ASEAN bahwa organisasi ini kurang memiliki kekuatan memaksa terhadap negara-negara anggotanya. Di sisi lain, ASEAN menunjukkan kesuksesan dengan dipercaya oleh lembaga internasional untuk menangani masalah yang terjadi di Asia Tenggara.

2. Konflik Internal Thailand sebagai Penghambat Perundingan

Secara formal, Thailand dan Kamboja sebenarnya sudah mau duduk bersama dalam pertemuan yang difasilitasi ASEAN tanpa harus ada paksaan dari kekuatan luar seperti yang dilakukan pada 22 Februari 2011 di Jakarta.²² Kala itu, menteri luar negeri kedua negara sepakat untuk menerima tim pemantau dari Indonesia. Hasil pertemuan ini juga menyepakati pertemuan JBC di Bogor pada April 2011 yang seharusnya juga melibatkan menteri pertahanan kedua negara. Jika Perdana Menteri Kamboja Hun Sen menyatakan dukungannya atas keputusan ini, maka sikap yang berbeda ditunjukkan pihak Thailand. Menteri Pertahanan Thailand, Prawit Wongsuwan, menyatakan tidak akan menghadiri JBC tersebut dan menolak kehadiran tim pemantau dari Indonesia di wilayah yang disengketakan karena dianggap sebagai wujud campur tangan pihak luar (*The Nation*, 25 Maret 2011). Hal ini menunjukkan bahwa terjadi perbedaan pandangan dalam domestik Thailand sendiri antara kementerian luar negeri dengan kementerian pertahanan dan militer. Jika melihat latar belakang politik Thailand dimana kekuatan militer sangat berpengaruh di Thailand, maka masa depan perundingan yang difasilitasi ASEAN akan semakin suram. Sebagai perbandingan, Menteri Luar Negeri Thailand pada kabinet ke-57 dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi karena mendukung pendaftaran Candi Preah Vihear sebagai situs warisan dunia oleh Kamboja, padahal sebelumnya Menteri Pertahanan Thailand memprotes pendaftaran tersebut. Oleh karena itu, Peran Perdana Menteri Thailand dalam melakukan koordinasi internal kabinetnya mutlak diperlukan untuk bisa merumuskan posisi Thailand sebagai satu kesatuan, sehingga usaha untuk menegosiasikan kepentingan nasional masing-masing negara menjadi keputusan yang *win-win solution* bisa lebih mudah diwujudkan.²³

3. Kelemahan dalam Pelaksanaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa ASEAN

Alur mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN, seperti yang sudah dijelaskan dan digambarkan pada bagian awal tulisan ini, menunjukkan bahwa walaupun ada kebebasan untuk menggunakan jalur penyelesaian di luar ASEAN, ada harapan besar bahwa sengketa-sengketa yang melibatkan negara-negara anggota bisa diselesaikan dalam kerangka regional ASEAN. Hal ini bisa berdampak pada semakin kuatnya eksistensi ASEAN, baik ke dalam maupun ke luar.

22 "ASEAN: Border talks in third country", diakses dari <http://www.bangkokpost.com/news/local/222958/asean-border-talks-in-third-country> pada 14 Agustus 2013.

23 Sandy Nur Ikfal Raharjo, "Menanti Diplomasi Tingkat Tinggi Indonesia dalam Konflik Thailand-Kamboja", diakses dari <http://politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-internasional/451-menanti-diplomasi-tingkat-tinggi-indonesia-dalam-konflik-thailand-kamboja> pada 7 September 2011.

Dalam Konflik Thailand-Kamboja, Awani Irewati, dkk dari LIPI menemukan bahwa alur penyelesaian yang sudah dilakukan meliputi jalur bilateral --> regional ASEAN --> multilateral DK PBB --> regional ASEAN --> multilateral Mahkamah Internasional --> regional ASEAN.²⁴ Alur tersebut menggambarkan bahwa semua tahap penyelesaian sengketa berdasarkan Piagam ASEAN telah dilakukan. Hal yang menarik adalah tahap akhir penyelesaian tidak berakhir di DK PBB atau Mahkamah Internasional, tetapi dikembalikan lagi ke ASEAN. Hal ini menunjukkan bahwa eksistensi ASEAN di mata dunia internasional (melalui representasi PBB) semakin menguat. Namun eksistensi ASEAN ke dalam masih dipertanyakan. Pada kasus Thailand-Kamboja, Thailand menolak untuk melaksanakan apa yang telah disepakati sebelumnya dalam pertemuan yang dimediasi ketua ASEAN pada Februari 2011. Kebuntuan negosiasi pengiriman tim pemantau yang ditunjuk ASEAN justru diselesaikan dengan perintah langsung dari Mahkamah Internasional, sehingga tim pemantau Indonesia akhirnya bisa masuk ke zona demiliterisasi.

Dari kasus Thailand-Kamboja ini, terlihat bahwa ASEAN masih memiliki kelemahan untuk membuat negara-negara anggotanya mempercayai dan mematuhi usulan penyelesaian sengketa yang ditawarkan. Untuk menutupinya, ASEAN mendapat dukungan dari pihak luar, yaitu dukungan Dewan Keamanan PBB dalam genjatan senjata Thailand-Kamboja pada Februari 2011 dan bantuan Mahkamah Internasional pada Juli 2011. Dukungan pihak luar yang lebih kuat ini dapat menjadi strategi ASEAN yang efektif di saat ia tidak memiliki kekuatan formal untuk memaksa. Namun, ASEAN juga harus hati-hati agar dukungan kekuatan besar dari luar tersebut tidak menjadi media bagi kekuatan-kekuatan besar untuk mengejar kepentingan mereka di Asia Tenggara.

Penutup

Sengketa perbatasan Thailand-Kamboja terhadap area di sekitar Candi Preah Vihear yang tereskalasi menjadi konflik sejak tahun 2008-2011 telah menjadi masalah yang serius bagi stabilitas kawasan Asia Tenggara maupun kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional. Konflik tersebut telah menelan korban jiwa dari kedua pihak serta menciptakan ketidakamanan dan ketidakharmonisan bagi masyarakat kedua negara. Selain itu, dibawanya kasus ini ke DK PBB dan Mahkamah Internasional menunjukkan bahwa kepercayaan ASEAN dari dalam masih lemah karena dianggap belum mampu menjadi lembaga penyelesai sengketa dan konflik. Namun demikian, kepercayaan DK PBB dan Mahkamah Internasional terhadap ASEAN untuk menjadi pemain kunci menunjukkan bahwa eksistensi ASEAN diakui oleh

24 Awani Irewati, dkk., *Ibid.*, hlm. 109.

dunia internasional. Walaupun kasus ini belum paripurna, tetapi setidaknya ASEAN telah berhasil mengajak negara-negara yang bertikai untuk menggunakan jalur perundingan damai, dibandingkan memaksimalkan peran militer dalam perang. Hal ini tentu berimplikasi positif pada stabilitas kawasan yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan Komunitas ASEAN 2015 dan Abad Asia 2050.

Tak dapat dipungkiri bahwa peran besar ASEAN dalam penyelesaian kasus di atas juga tidak terlepas dari dukungan kekuatan luar yang besar seperti PBB dan bisa menjadi strategi ketika ASEAN masih belum mempunyai kekuatan memaksa terhadap anggotanya. Namun demikian, strategi tersebut tidak menegasikan kebutuhan ASEAN untuk mengembangkan diri menjadi organisasi yang memiliki *power* dan mekanisme efektif dalam menyelesaikan sengketa kawasan. Dalam lingkup yang spesifik mengenai mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif, muncul wacana bahwa ASEAN mungkin bisa membentuk lembaga arbitrase sendiri. Namun, hal ini akan susah dilaksanakan. Mekanisme yang sudah ada sebenarnya sudah cukup asalkan benar-benar dijalankan. Untuk bisa dijalankan, pengakuan dan penghormatan atas eksistensi ASEAN dari negara anggota dan non-anggota mutlak diperlukan. Eksistensi akan ASEAN yang memiliki *power* besar secara tidak langsung telah coba dibangun melalui Komunitas ASEAN, yang menguatkan lembaga dari sisi politik keamanan, ekonomi, dan sosial budaya. Karena itu, saat ini yang diperlukan adalah menjaga agar *roadmap* menuju Komunitas ASEAN 2015 bisa benar-benar dijalankan. ●

Referensi

Buku dan Jurnal

- Aqil, Zahid. *Territorial Dispute Leading to War*. Esai pada International Islamic University Islamabad, 2011.
- Asian Development Bank. *Asia 2050: Realizing the Asian Century*. Singapore: ADB, 2011.
- Hara, Abubakar Eby. "Toward a Greater Role of ASEAN in Conflict Management", artikel dalam *International Conference for International Relations and Development (ICIRD) 2012*, Chiang Mai, 26-27 July 2012.
- International Court of Justice. *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Case Concerning The Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) Merits*, Judgment of 15 June 1962.
- International Crisis Group. "Thailand: The Calm before Another Storm?", *Asia Briefing* N°121, 11 April 2011.
- International Crisis Group. "Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodian Border Conflict", *Crisis Group Asia Report* N°215, 6 December 2011.
- Irewati, Awani, dkk. *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja*. (Laporan

- Penelitian). Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2011.
- M. Midlarsky. "Power, uncertainty and the onset of international violence." *Journal of Conflict Resolution*, 18, 1974, hlm. 395-431..
- Powell, Emilia Justyna dan Krista E. Wiegand. "Legal Systems and Peaceful Attempts to Resolve Territorial Disputes", *Conflict Management and Peace Science* Vol. 26(5), 2009.
- Robison, Paul Grams. *UNESCO and the Preah Vihear Dispute: Challenges Facing Cosmopolitan Minded International Institutions in Dispute Resolution*, Tesis di The American University Of Paris, 5 Februari 2013.
- The Adelphi Papers. *Southeast Asia*. Oxon: Routledge, 2006.
- Vasquez, John A. (Ed.). *What Do We Know about War?*. Maryland: Rowman and Littlefield Publisher, 2000.
- Wagener, Martin. "Lessons from Preah Vihear: Thailand, Cambodia, and the Nature of Low-Intensity Border Conflicts". *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 3/2011.

Dokumen

- ASEAN Charter. Jakarta: Kementerian Luar Negeri RI, 2011.
- Cha-am Hua Hin Declaration on the Roadmap for the ASEAN Community (2009-2015), *Cha-am, Thailand*, 1 March 2009, <http://www.asean.org/22331.htm> diakses pada 15 September 2011.
- Second Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, 25 July 1998, <http://www.asean.org/2068.htm> diakses pada 2 Januari 2012
- Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, 23 July 2001, <http://www.aseansec.org/3718.htm> diakses pada 2 Januari 2012.

Artikel Internet

- "ASEAN: Border talks in third country", <http://www.bangkokpost.com/news/local/222958/asean-border-talks-in-third-country> diakses pada 14 Agustus 2013.
- "Hun Sen calls clashes with Thailand 'war'", <http://english.cntv.cn/program/newsupdate/20110210/101648.shtml> diakses pada 1 Agustus 2011.
- Raharjo, Sandy Nur Ikfal, "Menanti Diplomasi Tingkat Tinggi Indonesia dalam Konflik Thailand-Kamboja", <http://politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-internasional/451-menanti-diplomasi-tingkat-tinggi-indonesia-dalam-konflik-thailand-kamboja> diakses pada 7 September 2011.