

PENYELESAIAN SENGKETA PERBATASAN ANTARA THAILAND DAN KAMBOJA MELALUI MEKANISME ASEAN*)

Elfia Farida

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang
Jl. Prof. Soedarto, SH Tembalang Semarang
elfiaundip@gmail.com

Abstract

A dispute between Thailand and Cambodia border fighting over an area of 4.6 square kilometers around the Preah Vihear temple resolved through ASEAN mechanism. This study aims to describe, explain and analyze the ways and the efforts made by ASEAN. The research method used is juridical-normative. Data were analyzed qualitatively. The ways of dispute settlement that can be done is by peaceful means through dialogue, consultation, negotiation, good offices, conciliation and mediation by agreement of the parties to the dispute in accordance with the TAC. ASEAN is the effort made diplomatic efforts to avoid violence. A "shuttle diplomacy", which proved to be effective in stabilizing area of conflict. It also has held an informal meeting of ASEAN Foreign Ministers. Thailand and Cambodia had agreed in the three corridors, namely peace dialogue mechanism through TAC, a permanent ceasefire and ASEAN involvement in mediating the conflict.

Keywords : Dispute Settlement, ASEAN

Abstrak

Sengketa antara Thailand dan Kamboja yang memperebutkan perbatasan wilayah seluas 4,6 Km² di sekitar Candi Preah Vihear diselesaikan melalui mekanisme ASEAN. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, menjelaskan dan menganalisis cara maupun upaya yang dilakukan oleh ASEAN. Metode penelitiannya yuridis normatif. Data dianalisis secara kualitatif. Cara yang dilakukan adalah cara damai melalui dialog, konsultasi, negosiasi, jasa-jasa baik, konsiliasi dan mediasi berdasarkan kesepakatan para pihak yang bersengketa sesuai dengan TAC. ASEAN melakukan upaya "shuttle diplomacy" yang terbukti efektif dengan stabilnya wilayah konflik. Pertemuan informal para MENLU ASEAN dilakukan. Hasilnya, kedua Negara yang bertikai sepakat dalam tiga koridor yaitu dialog perdamaian melalui mekanisme TAC, gencatan senjata permanen dan pelibatan ASEAN dalam menengahi konflik.

Kata Kunci: Penyelesaian Sengketa, ASEAN

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) merupakan organisasi internasional di kawasan Asia Tenggara. ASEAN didirikan di Bangkok pada tanggal 8 Agustus 1967 berdasarkan Deklarasi Bangkok. Namun sejak tanggal 15 Desember 2008 telah diberlakukan (*entry into force*) Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*). Dengan berlakunya Piagam ASEAN maka ASEAN telah

menjadi satu entitas dan organisasi antar pemerintah yang memiliki personalitas hukum (*legal personality*) tersendiri.

Tujuan ASEAN dijabarkan dalam Pasal 1 Piagam ASEAN bahwa maksud pembentukan ASEAN adalah untuk memelihara dan meningkatkan perdamaian, keamanan dan stabilitas serta memperkuat nilai-nilai yang berorientasi pada kedamaian di dalam regional ASEAN (angka 1), menjamin bahwa rakyat dan

* Hasil Penelitian, DIPAFakultas Hukum UNDIP, 2012

Negara-negara anggota ASEAN hidup damai secara keseluruhan di lingkungan yang adil, demokratis dan harmonis (angka 4), serta untuk memperkuat demokrasi, meningkatkan pemerintahan yang baik dan supremasi hukum, serta untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia (HAM) dan kebebasan-kebebasan dasar/*fundamental freedoms* (angka 7).

Negara-negara anggota ASEAN berpegang teguh pada prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam instrumen-instrumen ASEAN yang sudah ada untuk mencapai tujuan ASEAN tersebut. Prinsip-prinsipnya antara lain menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesetaraan, integritas wilayah dan identitas nasional seluruh Negara-Negara anggota ASEAN, komitmen bersama dan tanggung jawab kolektif dalam meningkatkan perdamaian, keamanan dan kemakmuran di kawasan, menolak agresi dan ancaman atau penggunaan kekuatan atau tindakan lainnya dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan hukum internasional serta mengedepankan penyelesaian sengketa secara damai (Pasal 2 Piagam ASEAN). Oleh karena itu apabila ada sengketa atau konflik diantara negara-negara anggota ASEAN maka harus diselesaikan dengan mengedepankan penyelesaian secara damai.

Permasalahan perbatasan wilayah diantara Negara-negara anggota ASEAN masih sering menimbulkan konflik, misalnya antara Indonesia dengan Malaysia, Malaysia dengan Singapura, antara Thailand dengan Kamboja dan sebagainya. Sengketa yang terjadi antara Thailand dan Kamboja disebabkan karena perebutan wilayah di sekitar Candi Preah Vihear yang terletak diantara Propinsi Preah Vihear Kamboja dan dekat distrik Kantharalak Thailand. Sengketa ini terjadi setelah *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) menjadikan Candi Preah Vihear sebagai warisan sejarah dunia yang dimiliki oleh Kamboja pada tanggal 7 Juli 2008. Sejak saat itu terjadi konflik antara Thailand dengan Kamboja. Sengketa perbatasan ini memperlumahkan daerah seluas 4,6 kilometer persegi di sekitar lokasi Candi Preah Vihear. Kamboja dan Thailand telah memperebutkan Candi Preah Vihear sejak lama. Pada tahun 1962, Mahkamah Internasional

(*International Court of Justice/ICJ*) telah menetapkan bahwa Candi Preah Vihear adalah milik Kamboja tetapi wilayah di sekitar Candi Preah Vihear yang seluas 4,6 kilometer persegi tersebut tidak ditetapkan kepemilikannya (dibiarkan tidak selesai). Oleh karena itu Thailand dan Kamboja tetap mengklaim wilayah di sekitar Candi Preah Vihear ke dalam wilayah kedaulatannya masing-masing. Akibatnya ketika Candi Preah Vihear ditetapkan UNESCO sebagai situs Warisan Dunia, muncullah protes keras dari kelompok nasionalis di Thailand.¹⁾

Pada awalnya Thailand ingin menyelesaikan sengketa perbatasan ini secara bilateral tanpa campur tangan dari pihak lain. Sedangkan Kamboja meminta bantuan kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk membantu menyelesaikan sengketa tersebut. PBB mendesak agar kedua Negara menyelesaikan sengketanya melalui ASEAN. Dewan Keamanan PBB (DK-PBB) memberikan amanah kepada ASEAN untuk menyelesaikan konflik tersebut secara damai. Akhirnya Thailand sepakat untuk menyelesaikan sengketa perbatasannya melalui ASEAN dan Kamboja pun juga sepakat. Situasi semakin membaik menyusul kemenangan kubu Yingluck Shinawatra dalam pemilu Thailand karena lebih bersahabat dengan Pemerintah Kamboja.²⁾ Berdasarkan latar belakang tersebut maka dilakukan penelitian dengan fokus permasalahan bagaimana cara penyelesaian sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja melalui mekanisme ASEAN dan upaya-upaya yang dilakukan oleh ASEAN untuk menyelesaikan sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja.

2. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif dengan menggunakan data sekunder. Data yang telah diperoleh, lalu dikumpulkan dan disusun secara sistematis untuk dianalisis. Analisis data dilakukan secara kualitatif untuk mengungkapkan kebenaran bagaimana penyelesaian sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja melalui mekanisme ASEAN.

1 "Kompas", 27 Juli 2008, *Konflik Kamboja-Thailand, Kematangan ASEAN Kembali Diuji*

2 "Kompas", 25 Januari 2012, *Konflik Batas, Pengiriman Pemantau Indonesia Belum Jelas*

3. Kerangka Teori

a. Tinjauan Umum Tentang ASEAN

ASEAN didirikan dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pengembangan kebudayaan negara-negara anggotanya serta memajukan perdamaian di tingkat regional yang masih pada tahap kooperatif dan belum bersifat integratif. Pada saat itu interaksi negara-negara Asia Tenggara didasarkan pada Deklarasi atau *ASEAN Declaration*. *ASEAN Declaration* pada hakekatnya merupakan suatu pernyataan politik (*political statement*) yang tidak mengikat hak dan kewajiban negara anggota maupun organisasi atas dasar hukum/konstitusi. Akibatnya, ASEAN mengalami kesulitan dalam melakukan tindakan-tindakan hukum baik ke dalam maupun ke luar, baik dengan negara-negara anggota maupun dengan sesama organisasi internasional lainnya.

Upaya untuk menghadapi permasalahan tersebut, kesepuluh negara anggota ASEAN melakukan penguatan ASEAN dengan menyusun *ASEAN Charter*.³⁾ *ASEAN Charter* mulai berlaku pada tanggal 15 Desember 2008 setelah melalui proses internal (proses ratifikasi) di masing-masing negara anggota. Setelah *ASEAN Charter* berlaku, maka ASEAN menjadi organisasi yang mempunyai status hukum (*legal status*) sebagai subyek hukum internasional (*international legal personality*) sebagaimana disebutkan dalam Bab II Pasal 3 Piagam ASEAN.⁴⁾ *International Legal Personality* merupakan salah satu unsur penting bagi organisasi internasional supaya dapat berkapasitas hukum dalam menjalankan segala tugas dan kewenangan untuk mencapai tujuannya sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Piagam ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN memegang teguh prinsip-prinsip dasar yang ditentukan dalam Pasal 2 Piagam ASEAN untuk mencapai tujuannya.

ASEAN sebagai organisasi regional mempunyai suatu cara kerja yang telah menjadi pedoman sejak dibentuknya organisasi tersebut. Cara ini disebut sebagai *The ASEAN Way*. *The*

ASEAN Way telah mempertahankan perdamaian antar Negara anggota, membentuk stabilitas regional di Asia Tenggara dan berperan dalam membangun hubungan internasional, mengatur dan menyelesaikan sengketa melalui jalur hukum maupun diplomatik tanpa menggunakan kekerasan. Kadar keefektifan suatu kerjasama keamanan dapat meningkat apabila para anggota komunitas keamanan bersedia mengurangi kepekaan (sensitivitas) kedaulatan dalam negerinya demi suatu keuntungan yang lebih besar bagi masing-masing. Negara-negara anggota ASEAN ditantang untuk bersikap kearah "*sovereignty reducing*" dan tidak bersikukuh pada posisi "*sovereignty enhancing*".⁵⁾ *The ASEAN Way* masih menjadi pedoman kerja ASEAN setelah dibentuknya *ASEAN Charter*.

b. Penyelesaian Sengketa Internasional

Keharusan untuk menyelesaikan sengketa secara damai, pada mulanya dicantumkan dalam Pasal 1 Konvensi mengenai Penyelesaian sengketa-sengketa secara damai yang ditandatangani di Den Haag pada tanggal 18 Oktober 1907, yang kemudian dikukuhkan dalam Pasal 2 ayat (3) Piagam PBB (semua Negara anggota PBB harus menyelesaikan persengketaan internasional dengan jalan damai) dan selanjutnya oleh Deklarasi Prinsip-Prinsip Hukum Internasional mengenai Hubungan Bersahabat dan Kerjasama antar Negara yang diterima oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 24 Oktober 1970 (A/RES/2625/XXV). Deklarasi tersebut meminta agar semua Negara menyelesaikan sengketa mereka dengan cara damai agar perdamaian, keamanan internasional dan keadilan tidak terganggu. Penyelesaian secara damai ini merupakan konsekuensi dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) Piagam PBB bahwa Negara anggota PBB dilarang menggunakan kekerasan dalam melakukan hubungan antara satu sama lain.

Kewajiban menyelesaikan sengketa secara damai ini dijelaskan dalam Pasal 33 Piagam PBB⁶⁾ bahwa para pihak dalam suatu persengketaan yang

3 Eddy Pratomo, 16 Januari 2009, *Prospek Dan Tantangan Hukum Internasional Di ASEAN Dan Indonesia Pasca Piagam ASEAN Dari Sisi Perjanjian Internasional*, "Jurnal Hukum Ius Quia Iustum", Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, No.1, Vol.16, hlm. 61

4 Chapter II article 3: "ASEAN, as an inter-governmental organization, is hereby conferred legal personality"

5 Yuli Fuziatni, Ichlasul Amal dan Dafri Agus Salim, April 2004, *ASEAN Security Community (Latar Belakang Dan Prospek)*, "Jurnal" Sosiosains, 18 (2), hlm. 384

6 Article 33 Charter of the United Nations:

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

akan membahayakan perdamaian dan keamanan internasional, maka harus mencari penyelesaian dengan cara negosiasi (perundingan), penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, pengadilan, menyerahkannya kepada organisasi atau badan regional, atau cara-cara penyelesaian damai lainnya yang mereka pilih. Beberapa organisasi regional memiliki mekanisme penyelesaian sengketa, misalnya ASEAN melalui *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC), Bali, 21 Februari 1976.⁷⁾

Prinsip-prinsip umum mengenai penyelesaian sengketa internasional secara damai adalah Prinsip *iktikad baik* (*good faith*) (prinsip iktikad baik disyaratkan untuk mencegah timbulnya sengketa yang dapat mempengaruhi hubungan antarnegara dan prinsip ini harus ada ketika para pihak menyelesaikan sengketa melalui cara-cara penyelesaian sengketa yang dikenal dalam hukum internasional yaitu negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase, pengadilan atau cara-cara lain yang dipilih oleh para pihak); Prinsip larangan penggunaan kekerasan (senjata) dalam penyelesaian sengketa; Prinsip kebebasan memilih cara-cara penyelesaian sengketa; Prinsip kebebasan memilih hukum yang akan diterapkan terhadap pokok sengketa; Prinsip kesepakatan para pihak yang bersengketa (konsensus); Prinsip *Exhaustion of Local Remedies* (sebelum para pihak mengajukan sengketa ke pengadilan internasional maka langkah-langkah penyelesaian yang tersedia atau diberikan oleh hukum nasional Negara harus terlebih dahulu ditempuh) dan Prinsip-prinsip hukum internasional tentang kedaulatan, kemerdekaan dan integritas wilayah Negara-Negara.⁸⁾

Secara garis besar, penyelesaian sengketa dalam hukum internasional dapat dilakukan secara damai dan kekerasan. Secara damai dapat melalui jalur politik (negosiasi, mediasi, jasa baik/*good offices*, *inquiry* dan konsiliasi) dan melalui jalur hukum (arbitrase dan pengadilan internasional). Sedangkan penyelesaian dengan cara kekerasan dengan melalui perang dan non perang (pemutusan hubungan diplomatik, retorsi, blokade, embargo dan reprisal).⁹⁾

c. Pengertian Perbatasan¹⁰⁾

Pengertian perbatasan secara umum adalah sebuah garis demarkasi antara dua Negara yang berdaulat. Pada awalnya perbatasan sebuah Negara atau *States border* dibentuk dengan lahirnya Negara. Sebelumnya penduduk yang tinggal di wilayah tertentu tidak merasakan perbedaan itu, bahkan tidak jarang mereka berasal dari etnis yang sama. Namun, dengan munculnya Negara, mereka terpisahkan dan dengan adanya tuntutan Negara itu mereka mempunyai kewarganegaraan yang berbeda.

Menurut pendapat ahli geografi politik, pengertian perbatasan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu *boundaries* dan *frontier*. Kedua definisi ini mempunyai arti dan makna yang berbeda meskipun keduanya saling melengkapi dan mempunyai nilai yang strategis bagi kedaulatan wilayah Negara. Perbatasan disebut *frontier* karena posisinya yang terletak di depan (*front*) atau di belakang (*hinterland*) dari suatu Negara. Oleh karena itu, *frontier* dapat juga disebut dengan istilah *foreland*, *borderland*, ataupun *march*. Sedangkan istilah *boundary* digunakan karena fungsinya yang mengikat atau membatasi (*bound or limit*) suatu unit politik, dalam hal ini adalah Negara. Semua yang terdapat di dalamnya terikat menjadi satu kesatuan yang bulat dan utuh serta saling terintegrasi satu dengan yang lain. *Boundary* paling tepat dipakai apabila suatu Negara dipandang sebagai unit spasial yang berdaulat.

Dalam kaitannya dengan konsep ruang, batas wilayah kedaulatan Negara (*boundary*) sangat penting dalam dinamika hubungan antara Negara/bangsa. Hal ini karena batas antar Negara atau delimitasi sering menjadi penyebab konflik terbuka. Kasus konflik teritorial di antara Negara-negara berkembang adalah contoh yang sangat nyata karena *boundary* yang ditetapkan oleh penguasa kolonial tidaklah sejalan dengan sejarah bangsa maupun aspirasi politik dari bangsa yang telah menjadi merdeka.

Berkaitan dengan perbatasan antar Negara, hukum internasional memberikan kontribusi yang cukup penting, terutama dalam pelaksanaan perundingan dan penandatanganan persetujuan

7 Huala Adolf, 2004, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Bandung, Sinar Grafika, hlm. 15

8 Ibid., hlm. 15-18

9 Sefriani, 2010, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 325

10 Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Perbatasan Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm. 63-68

atau perjanjian perbatasan antar Negara. Hukum internasional secara jelas dan tegas memberikan batasan tentang pemanfaatan sementara wilayah perbatasan antar Negara tanpa harus mempengaruhi klaim oleh para pihak. Hal ini dapat terjadi, terlepas dari fakta bahwa para pihak masih belum menyepakati garis batas tersebut. Persetujuan atau perjanjian perbatasan di wilayah darat maupun di wilayah laut (batas maritim) yang telah disepakati dengan Negara tetangga secara tidak langsung merupakan bukti pengakuan kedaulatan Negara atas wilayahnya, akan tetapi kesepakatan tersebut seyogyanya perlu dituangkan dalam bentuk perjanjian. Perjanjian yang sudah disepakati hendaknya diratifikasi dalam bentuk undang-undang. Hal ini untuk mempermudah bagi para pihak apabila terjadi perbedaan penafsiran terhadap pelaksanaan persetujuan atau perjanjian tersebut.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Penyelesaian Sengketa Perbatasan Antara Thailand dan Kamboja Melalui Mekanisme ASEAN

ASEAN telah memiliki instrumen konstitusi (*constituent instrument*) yang ditandai dengan berlakunya *ASEAN Charter*. *ASEAN Charter* mengharuskan para anggotanya untuk mematuhi apa yang diputuskan bersama oleh ASEAN. Namun *ASEAN Charter* ini telah didesain sedemikian rupa sehingga tidak terlalu keras terhadap anggotanya yang belum menaati kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat.

ASEAN Charter masih banyak mengakomodasi prinsip-prinsip dalam *ASEAN Way*, misalnya : **Prinsip netralitas** yang menunjukkan sikap ASEAN untuk selalu menghindari ketegangan atau konflik antara negara-negara yang berkuasa di dunia (Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 2 ayat (2) huruf (k) Piagam ASEAN); **Prinsip menghormati kedaulatan Negara anggota ASEAN dan persamaan kedaulatan** tetap merupakan “doktrin konstitusional dasar” dari hukum internasional yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf (a) Piagam ASEAN. Hal tersebut menunjukkan adanya prinsip *non-interference*. Prinsip ini menjadi pedoman bagi

ASEAN untuk selalu mengambil keputusan melalui konsensus, persetujuan bersama dan konsultasi. Prinsip ini juga disebutkan dalam TAC; Negara-negara ASEAN **lebih mengutamakan konsensus dan rencana-rencana yang tidak mengikat (*non-legally plan*)** dibandingkan traktat atau peraturan hukum dan penyelesaian masalah dilakukan tanpa mengutamakan formalitas sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 Piagam ASEAN. ASEAN menekankan kepercayaan sosial dibandingkan supremasi hukum sebagai dasar dalam bernegosiasi dan konsultasi, dan persetujuan bersama juga lebih diutamakan dibandingkan konfrontasi secara langsung untuk mempertahankan ketertiban; Prinsip yang keempat adalah penyelesaian **sengketa secara damai (*peaceful settlement of disputes*)** dalam hubungan internasional, sekaligus mendukung penghormatan terhadap keadilan internasional dan kewajiban internasional serta menarik diri dari tindakan menekan Negara lain (Pasal 2 ayat (2) huruf (d) dan Pasal 22 Piagam ASEAN). Negara-negara ASEAN sangat mendukung stabilitas dan perdamaian sosial di wilayahnya guna meningkatkan keamanan dalam negeri dan mengurangi perselisihan (Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (2) huruf (b) Piagam ASEAN).

Ketegasan ASEAN menjadi penengah atau mediator dan fasilitator sebagaimana diamanatkan dalam Bab VIII Piagam ASEAN akan menjadi langkah awal dalam mengatasi berbagai sengketa di ASEAN. Di dalam Pasal 22 Piagam ASEAN disebutkan bahwa Negara-negara anggota ASEAN wajib berupaya menyelesaikan secara damai semua sengketa dengan cara yang tepat waktu melalui dialog, konsultasi dan negosiasi.¹¹⁾ Dengan demikian ASEAN harus mengambil cara-cara damai apabila terjadi persengketaan di antara Negara-negara anggota ASEAN. Negara-negara anggota yang merupakan para pihak dalam sengketa dapat sewaktu-waktu sepakat untuk menggunakan jasa baik, konsiliasi atau mediasi dalam rangka menyelesaikan sengketa dengan batas waktu yang disepakati. Para pihak tersebut juga bisa meminta Ketua ASEAN atau Sekretaris Jenderal (Sekjen) ASEAN untuk bertindak dalam kapasitas *ex-officio* menyediakan jasa-jasa baik, konsiliasi atau

11 Article 22 ASEAN Charter

1. Member States shall endeavour to resolve peacefully all disputes in a timely manner through dialogue, consultation and negotiation.

12 Article 23 ASEAN Charter :

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.

mediasi.¹²⁾

Sengketa yang berkaitan dengan instrumen-instrumen ASEAN tertentu wajib diselesaikan melalui mekanisme dan prosedur seperti diatur dalam instrumen dimaksud. Sedangkan sengketa yang tidak berkenaan dengan penafsiran atau penerapan setiap instrumen ASEAN wajib diselesaikan secara damai sesuai dengan TAC dan aturan-aturan pelaksanaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Piagam ASEAN.¹³ TAC merupakan *code of conduct* yang memasukkan 5 (lima) prinsip untuk hidup berdampingan secara damai, yaitu saling menghormati (*mutual respect*), tidak mencampuri (*non-interference*), penyelesaian sengketa secara damai (*peacefull settlement of disputes*), tidak menggunakan ancaman dan kekerasan (*renunciation of the threat or use of force*), dan bekerja sama untuk pembangunan sosial ekonomi (*cooperation for socio-economic development*).¹⁴⁾

Dalam rangka untuk mewujudkan cita-cita tersebut, pengaturan tentang penyelesaian sengketa terdapat dalam Bab IV TAC dari Pasal 13 hingga Pasal 17. Pasal 13 TAC mengatur bahwa bila terjadi persengketaan antara Negara-negara anggota ASEAN yang akan mengganggu perdamaian dan keamanan regional, maka pihak yang bersengketa akan menghindari tindakan yang mengancam dan tidak menggunakan kekerasan. Sengketanya akan diselesaikan melalui perundingan secara baik-baik (*friendly negotiation*) dan langsung diantara pihak yang bersengketa.¹⁵⁾

Apabila negosiasi secara langsung oleh para pihak gagal maka akan dibentuk *The High Council* yang terdiri dari wakil setiap Negara anggota ASEAN setingkat menteri untuk memperhatikan adanya situasi yang mengganggu perdamaian regional.¹⁶⁾ *The High Council* akan memberi rekomendasi mengenai cara-cara penyelesaian sengketanya. *The High Council* juga diberi wewenang untuk memberikan jasa-jasa baik (*good offices*), mediasi, penyelidikan dan konsiliasi. *The High Council* dapat menawarkan jasa-jasa baiknya atau dengan persetujuan para pihak yang bersengketa maka dapat membentuk Komite Mediator, Komite *Inquiry* dan Komite Konsiliasi. Apabila dianggap perlu maka *The High Council* dapat menawarkan langkah yang dapat mencegah memburuknya sengketa antara para pihak.¹⁷⁾ Ketentuan-ketentuan ini hanya akan dapat diterapkan apabila para pihak yang bersengketa menyetujui penyelesaian sengketa yang ditawarkan. Namun demikian *The High Council* tidak akan melarang Negara yang bukan pihak dalam sengketa untuk menawarkan upaya penyelesaian secara damai.¹⁸⁾

TAC tidak menghalangi para pihak yang bersengketa untuk menempuh cara penyelesaian sengketa lainnya yang disepakati para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Piagam PBB. Namun dalam prakteknya para pihak yang bersengketa lebih cenderung untuk menyelesaikannya secara hukum yaitu dengan mengajukan sengketanya ke Mahkamah Internasional (*International Court of Justice /ICJ*).¹⁹⁾

2. Partiesto 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

13 Article 24 ASEAN Charter :

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

14 Hassan Wirajuda, 2009, *The Law of The Sea and Ethical Maritime Order in South East Asia, Statement by The H. E. Dr. N. Hassan Wirajuda at The University of Virginia School of Law Charlottesville*, 30 September 2009, "Opinio Juris", Volume 1, Oktober, hlm. 4

15 Article 13 TAC :

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 harm ony, they shall refrain from the threat or use of force and shall at times settle such disputes among themselves through friendly negotiations.

16 Article 14 TAC :

To settle disputes through regional process, 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.

17 Article 15 TAC :

In the event no solution is reached through direct negotiations, the High Council shall take cognizance of the dispute or the situatioan 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 deemend necessary, the High Council shall recommend appropriate measures for the prevention of a deterioration of the dispute or the situation.

18 Article 16 TAC :

The foregoing provision 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 al possible assistanceto settle the said dispute. Parties to the dispute should be well disposed of towards such offers of assistance.

19 Article 17 TAC :

Berkaitan dengan sengketa yang tidak terselesaikan, maka sengketa itu wajib dirujuk ke Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN (*ASEAN Summit*) untuk memutuskannya.²⁰⁾ Sekjen ASEAN dibantu oleh Sekretariat ASEAN atau setiap badan ASEAN lainnya yang ditunjuk wajib memantau kepatuhan terhadap temuan, rekomendasi atau keputusan yang dihasilkan dari suatu mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN dan menyampaikan laporan ke KTT ASEAN. Setiap Negara anggota ASEAN yang terkena akibat dari ketidakpatuhan terhadap temuan, rekomendasi atau keputusan-keputusan yang dihasilkan dari suatu mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN, dapat menyampaikan hal dimaksud ke KTT ASEAN untuk diputuskan.²¹⁾

ASEAN Charter dan TAC belum pernah sekalipun digunakan untuk menyelesaikan konflik antar negara-negara ASEAN. Hal ini bukan karena tidak ada konflik di negara-negara ASEAN, melainkan karena masih rendahnya rasa saling percaya di antara negara anggota. Negara-negara ASEAN yang berkonflik lebih memilih penyelesaian secara bilateral atau menyerahkan penyelesaian persoalan kepada lembaga internasional seperti ICJ yang berkedudukan di Den Haag seperti Sengketa Sipadan dan Ligitan. Sementara itu Filipina yang di tahun 1990-an tengah berupaya menyelesaikan konflik di Mindanao Selatan, pihak yang diundang untuk menyelesaikan adalah Organisasi Konferensi Islam. Langkah Indonesia, Malaysia dan Filipina yang melibatkan lembaga internasional dalam penyelesaian konflik pada akhirnya diikuti pula oleh Kamboja. Bahkan Kamboja tidak perlu waktu lama untuk segera meminta bantuan DK-PBB. Langkah cepat Kamboja melaporkan permasalahannya ke DK-PBB tentu saja memunculkan kekhawatiran bahwa penyelesaian konflik perbatasan Thailand dan Kamboja akan diselesaikan atas bantuan pihak

eksternal di luar ASEAN. Kalau sampai DK-PBB mengabulkan permintaan Kamboja agar PBB membantu penyelesaian konflik perbatasannya dengan Thailand, maka keberadaan ASEAN kembali dipertanyakan. Bagaimana mungkin ASEAN bisa berperan di forum global seperti yang tercermin dalam tema ASEAN 2011 “*ASEAN Community in a Global Community of Nations*”, jika mengelola konflik internal saja tidak berhasil.²²⁾

2. Upaya-Upaya Yang Dilakukan Oleh ASEAN Untuk Menyelesaikan Sengketa Perbatasan Antara Thailand Dan Kamboja

Sengketa atas Candi Preah Vihear yang berusia 900 tahun menjadi ilustrasi yang tepat. Intinya ketidakcocokan hasil survey tentang lokasi kuil dengan narasi konvensi yang menggunakan batas alamiah atau bukti/*watershed*. Hasil survey Perancis di dalam *Mixed Commission* yang dibentuk pada tahun 1904 menggambarkan Candi Preah Vihear sebagai bagian dari Kamboja. Sedangkan, Thailand berpegang pada hasil pemetaan ahli Amerika yang memasukkannya sebagai bagian dari wilayahnya. Akses termudah mencapai Candi memang berada di Thailand. Namun, pada tahun 1959 ICJ menetapkan bahwa pihak Siam telah memberikan persetujuannya secara diam-diam (*acquiescence*) terhadap peta hasil survey pihak Perancis karena tidak pernah mengajukan protes.²³⁾

Kasus konflik Thailand dan Kamboja adalah salah satu contoh tantangan bagi Indonesia yang pada saat itu (tahun 2011) sebagai ketua ASEAN untuk berperan aktif menyelesaikan konflik di kawasan. Indonesia telah berupaya mendorong kedua negara agar penyelesaian konflik dilakukan melalui jalan damai dan tidak perlu dibawa ke tingkat internasional seperti DK-PBB. Indonesia pun telah mendapatkan kepercayaan dari DK-PBB untuk menyelesaikan konflik tersebut. Peran Indonesia

Nothing in this treaty shall preclude recourse to the modes to 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.

20 Article 26 ASEAN Charter :

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

21 Article 27 ASEAN Charter :

1. The Secretary-General of ASEAN, assisted by the ASEAN Secretariat or any other designated ASEAN body, shall monitor the compliance with the findings, recommendation 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

22 ASEAN dan Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja, 22 Februari 2011, “Menteri Luar Negeri RI, R.M. Marty M Natalegawa, melakukan pembicaraan dengan Menteri LuarNegeri Thailand Kasit Piromya di Jakarta, (*Kemlu.go.id*)

23 Arif Havas Oegroseno, 2009, *Sengketa Perbatasan Antar ASEAN*, “Opinio Juris”, Volume 01, Oktober, hlm. 7-8

untuk mendorong penyelesaian konflik diantara kedua negara tidak saja mendapatkan sorotan dari sesama negara-negara ASEAN saja, tetapi juga mendapatkan sorotan dari PBB.

Berbeda dengan sikap ASEAN yang selama ini terkesan senyap atau sebatas mengeluarkan pernyataan setiap kali terjadi konflik perbatasan antar negara anggotanya, ASEAN dibawah kepemimpinan Indonesia (tahun 2011) memperlihatkan sikap proaktif dalam menyikapi perkembangan situasi keamanan yang menyangkut anggotanya. Berselang satu hari setelah terjadinya baku tembak, Menteri Luar Negeri (Menlu) Republik Indonesia Marty Natalegawa melakukan "shuttle diplomacy" menemui Menlu Kamboja Hor Nam Hong di Phnom Penh dan Menlu Thailand Kasit Piromya di Bangkok untuk mendapatkan informasi dari pihak pertama. Bersama-sama dengan Menlu Thailand dan Kamboja, Menlu Marty pun ke New York untuk memberikan pertimbangan dan masukan mengenai peran ASEAN dalam menyelesaikan konflik internal di kawasan. Langkah ini terbukti efektif dengan stabilnya kembali wilayah konflik di perbatasan Thailand dan Kamboja. Meski kawasan konflik seluas 4,6 km² yang diperebutkan masih tegang, namun para tentara yang bertugas masih bisa menahan diri untuk tidak kembali angkat senjata. Hal ini dilakukan Marty untuk menghindari adanya kevakuman pada tingkat kawasan yang memerlukan intervensi secara langsung oleh DK-PBB.²⁴⁾

Ketegangan antara Thailand dan Kamboja meningkat setelah pada tanggal 7 Juli 2008, UNESCO mengakui bahwa kawasan Candi Preah Vihear sebagai warisan peradaban dunia yang dimiliki oleh Kamboja. Itulah yang mengundang amarah publik Thailand. Konflik di sekitar candi peninggalan abad ke-11 kembali memanas setelah mencapai kulminasi ketegangan domestik dan bilateral kedua Negara. Kemudian, kedua Negara setuju untuk melakukan gencatan senjata pada Agustus 2010, tetapi pada tanggal 4 hingga 6 Februari 2011 terjadi baku tembak lagi antara kedua Negara. Pada tanggal 22 Februari 2011 di Jakarta digelar pertemuan informal para Menlu ASEAN (*Informal ASEAN Foreign Minister's Meeting*)

dengan agenda tunggal pembahasan penyelesaian konflik Thailand dan Kamboja. Kedua Negara yang bertikai telah sepakat dalam tiga koridor yaitu dialog perdamaian melalui mekanisme TAC, gencatan senjata permanen dan pelibatan ASEAN dalam menengahi konflik. Pertemuan informal para Menlu ASEAN yang diprakarsai Indonesia selaku Ketua ASEAN merupakan tindak lanjut dari hasil sidang DK-PBB yang meminta Thailand dan Kamboja bekerja sama dengan ASEAN sebagai mediator untuk menuntaskan persoalan perbatasan melalui jalan damai.²⁵⁾

Pertemuan informal Menlu ASEAN di Jakarta tersebut, bisa digunakan untuk menentukan modalitas perundingan dan menentukan apakah pembahasan perlu dibawa ke pertemuan *High Council* seperti yang disebutkan dalam *ASEAN Charter*. Jika selama ini ASEAN belum pernah mengimplementasikan pertemuan *High Council*, sekaranglah saat yang tepat. Jika dipandang perlu, ASEAN dapat membuat "*Peace Keeping Operation*" yang berasal dari pasukan militer maupun sipil negara-negara ASEAN sendiri dan menerjunkannya di daerah konflik. Kini bukan lagi saatnya bagi ASEAN untuk meletakkan setiap konflik yang terjadi dibawah karpet dan setiap negara anggota ASEAN dibiarkan mencari jalannya sendiri dalam menyelesaikan konflik perbatasan. Sekarang saatnya ASEAN bersikap proaktif dan menunjukkan kredibilitasnya sebagai organisasi kerja sama regional yang memang dibutuhkan negara-negara anggotanya menuju terbentuknya Komunitas ASEAN 2015.²⁶⁾

Pada pertemuan antar Menlu ASEAN pada bulan Februari 2011 disepakati Indonesia menjadi fasilitator pertemuan perundingan sengketa perbatasan kedua Negara, sekaligus mengirim pasukan pemantau yang akan ditempatkan di kedua pihak di wilayah perbatasan. Kelangsungan perundingan dengan Indonesia sebagai pihak yang memfasilitasi sangat tergantung pada komitmen kedua Negara yang bersengketa tersebut. Indonesia hanya menawarkan jasa baiknya, sedangkan penggunaannya tergantung pada kedua belah pihak.²⁷⁾

Upaya-upaya yang dilakukan Indonesia yaitu

24 ASEAN dan Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja, 22 Februari 2011, Op.Cit.

25 Loc.Cit

26 Loc.Cit.

27 Kompas, 25 Maret 2011, "Sengketa Wilayah, Indonesia Belum Dapat Kabar Pembatalan Perundingan"

upaya diplomasi seperti perundingan-perundingan antara pihak Thailand dan Kamboja. Upaya diplomasi sangat diutamakan untuk menghindari cara kekerasan dan militer. Indonesia telah mencoba mencari terobosan dengan menyelenggarakan pertemuan tiga Negara yaitu Thailand, Kamboja dan Indonesia di Bogor pada bulan Mei 2011 sebagai kelanjutan pendekatan KTT ASEAN. Namun, pada kenyataannya hanya delegasi Kamboja yang bersedia hadir, sedangkan Thailand tidak mengirimkan delegasinya. Tampaknya golongan garis keras dari Partai Demokrat di Thailand didukung kelompok militer tetap bersikeras agar masalah diselesaikan dengan secara bilateral. Sikap ini memacetkan perundingan. Sedangkan Kamboja melihat penyelesaian sengketa secara bilateral yang bersifat asimetris tidak akan menampung kepentingannya.²⁸⁾

Pemerintah Indonesia mempersilahkan jika Thailand dan Kamboja batal menggelar perundingan sengketa wilayah perbatasan mereka di Indonesia sebagaimana yang telah disepakati pada pertemuan antar menteri luar negeri se-ASEAN di Jakarta pada bulan Februari 2011. Sejak awal, kehadiran dan keterlibatan Indonesia dalam upaya penuntasan sengketa itu justru atas undangan kedua Negara, begitu pula yang berkaitan dengan permintaan agar Indonesia mengirim militernya sebagai pemantau di lokasi sengketa. Setelah Indonesia masuk atas undangan kedua Negara tadi, situasi berangsur-angsur kondusif. Kedua Negara secara tidak langsung telah sama-sama menjalankan kebijakan gencatan senjata walau tim pemantau Tentara Negara Indonesia (TNI) masih belum diterjunkan karena masih menunggu pembahasan *term of references* gelar pasukan yang belum selesai. Apabila proses perundingan benar digelar, berarti misi ASEAN untuk meredakan konflik terbuka yaitu dengan membawa ke meja perundingan tercapai. Langkah ASEAN dalam menangani sengketa perbatasan antar Negara anggotanya akan menjadi preseden bagi setiap masalah serupa untuk yang akan datang. Dengan demikian kepedulian ASEAN untuk turun tangan dalam setiap persoalan yang dialami anggota-anggotanya akan menjadi sesuatu yang lazim dan

terukur.²⁹⁾

Pada tanggal 18 Juli 2012, militer Kamboja dan Thailand sama-sama menarik pasukan mereka dari wilayah perbatasan darat di dekat situs Warisan Budaya Dunia Candi Preah Vihear yang selama ini disengketakan. Setelah penarikan pasukan, kedua Negara diharapkan menempatkan personel kepolisian dan penjaga keamanan sebagai pengganti tentara. Pemerintah Kamboja dilaporkan menarik 500 personel militernya dari kawasan Candi Preah Vihear, yang kemudian digantikan oleh 250 polisi dan 100 petugas keamanan. Thailand juga memastikan akan melakukan langkah yang sama yaitu menarik dan mengganti personel militernya. Thailand dan Kamboja telah mengatur sebuah tim bersama, yang akan membahas dan sekaligus menyusun kerangka acuan (*term of reference*) untuk dijadikan patokan oleh tim pemantau asal Indonesia. Penugasan tim pemantau asal Indonesia dihasilkan melalui mekanisme perundingan di ASEAN sebelumnya atas gagasan Indonesia. Tim ini akan melakukan pemantauan di lokasi perbatasan yang disengketakan seluas 4,6 kilometer persegi. Penarikan pasukan memang dilakukan terutama untuk memberi jalan dan kesempatan bagi tim pemantau asal Indonesia.³⁰⁾

C. Simpulan dan Saran

Berdasarkan pembahasan dan analisis dapat disimpulkan bahwa :

1. Penyelesaian sengketa dengan melalui mekanisme ASEAN adalah dengan cara damai yaitu melalui dialog, konsultasi dan negosiasi, menggunakan jasa baik, konsiliasi dan mediasi berdasarkan kesepakatan para pihak yang bersengketa sesuai dengan TAC (Bab VIII Pasal 22 hingga Pasal 28 Piagam ASEAN dan Bab IV Pasal 13 hingga Pasal 17 TAC). Sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja diselesaikan dengan menggunakan jasa-jasa baik dari Indonesia
2. Upaya yang dilakukan oleh ASEAN untuk menyelesaikan sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja adalah upaya diplomasi. Upaya diplomasi sangat diutamakan untuk menghindari cara kekerasan dan militer. Indonesia selaku pemegang mandat telah

28 Makarim Wibisono, 3 Oktober 2011, *Dinamika Baru Sengketa Kamboja-Thailand*, "Kompas"

29 Kompas, 26 Maret 2011, "Sengketa Perbatasan, Menlu RI: Kami tidak Tersinggung, Silakan Berunding di Tempat Lain"

30 Kompas, 19 Juli 2012, "Sengketa Wilayah, Thailand dan Kamboja Menarik Pasukan".

melakukan "shuttle diplomacy". Selain itu juga telah digelar *Informal ASEAN Foreign Minister's Meeting* dengan agenda tunggal pembahasan penyelesaian konflik Thailand dan Kamboja. Kedua negara yang bertikai telah sepakat dalam tiga koridor yaitu dialog perdamaian melalui mekanisme TAC, gencatan senjata permanen dan pelibatan ASEAN dalam menengahi konflik.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disampaikan saran bahwa seharusnya ASEAN lebih bersikap proaktif untuk menunjukkan kredibilitasnya sebagai organisasi kerja sama regional yang mempunyai mekanisme penyelesaian sengketa sendiri. Oleh karena itu harus berani menggunakan mekanisme tersebut untuk penyelesaian konflik antar Negara anggotanya. Dengan demikian ASEAN dapat menunjukkan perannya di forum global untuk mewujudkan *ASEAN Community in a Global Community of Nations*.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala, 2004, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Bandung, Sinar Grafika
- ASEAN dan Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja, 22 Februari 2011, "Menteri Luar Negeri RI, Dr. RR.M. Marty M Natalegawa, melakukan pembicaraan dengan Menteri Luar Negeri Thailand Kasit Piromya di Jakarta, (Kemlu.go.id)
- Oegroseno, Arif Havas, 2009, Sengketa Perbatasan Antar ASEAN, "Opinio Juris", Volume 01, Oktober
- Pratomo, Eddy, 16 Januari 2009, *Prospek Dan Tantangan Hukum Internasional Di ASEAN Dan Indonesia Pasca Piagam ASEAN Dari Sisi Perjanjian Internasional*, "Jurnal Hukum Ius Quia Iustum", Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- Sefriani, 2010, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Perbatasan Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, Yogyakarta, Graha Ilmu
- Wibisono, Makarim, 3 Oktober 2011, *Dinamika Baru sengketa Kamboja-Thailand*, "Kompas"
- Wirajuda, Hassan, 2009, *The Law of The Sea and Ethical Maritime Order in South East Asia, Statement by The H. E. Dr. N. Hassan Wirajuda at The University of Virginia School of Law Charlottesville*, 30 September 2009, "Opinio Juris", Volume 1, Oktober
- Yuli Fuziatni, Ichlasul Amal dan Dafri Agus Salim, April 2004, *ASEAN Security Community (Latar Belakang Dan Prospek)*, "Jurnal" Sosiosains, 18 (2)

Instrumen-Instrumen :

ASEAN Charter

Bangkok Declaration 1967

Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice

Treaty of Amity and Cooperation (TAC)

Media Massa :

Kompas, 27 Juli 2008, *Konflik Kamboja – Thailand, Kematangan ASEAN Kembali Diuji*

Kompas, 25 Maret 2011, *Sengketa Wilayah, Indonesia Belum Dapat Kabar Pembatalan Perundingan*

Kompas, 26 Maret 2011, *Sengketa Perbatasan, Menlu RI : Kami tidak Tersinggung, Silakan Berunding di Tempat Lain*

Kompas, 25 Januari 2012, *Konflik Batas, Pengiriman Pemantau Indonesia Belum Jelas*

Kompas, 19 Juli 2012, *Sengketa Wilayah, Thailand dan Kamboja Menarik Pasukan*