

MENINJAU MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA PERBATASAN DI ASEAN

REVIEWING THE MECHANISM OF BORDER DISPUTES SETTLEMENT IN ASEAN

Awani Irewati

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta
E-mail: irewatiawani@yahoo.co.id

Diterima: 16 Januari 2014; direvisi: 14 Mei 2014; disetujui: 24 Juni 2014

Abstract

It has been a common picture within ASEAN that the border disputes remain highly sensitive problems among states. As long as it deals with the territory sovereignty issue of a state, the procedure of negotiations chosen by the disputed states were often under prolonged process, even without final solution such as Thailand–Laos case. Several mechanisms from bilateral, regional and multilateral forum were stages of negotiations in which the disputed states can entrust on. These stages have been listed within both the TAC (1976) and the ASEAN Charter (2007). The bilateral stage, namely ‘friendly negotiation’ should be prioritized first in any dispute resolution before any other way be taken. Despite having a long term of ‘friendly negotiation’, the two cases, Thailand–Kamboja, and Malaysia–Indonesia were finally decided to be taken to the International Court of Justice. As with the two cases above, the Thailand–Laos case has been decided to be temporary a ceasefire. Both agreed to expand the border economic development instead. This paper analyses the mechanism of border dispute settlement of the three cases, respectively. The way the disputed states took negotiations gives the significant lessons in which the border disputes can be overcome without disturbing the ASEAN existence as a whole.

Keywords: *dispute settlement mechanism, border, TAC, ASEAN Charter, ICJ, Thailand-Cambodia dispute, Thailand-Laos dispute, Malaysia-Indonesia dispute.*

Abstrak

Sengketa perbatasan antarnegara di ASEAN secara mendasar dipicu oleh belum tuntasnya penentuan garis-garis batas darat. Garis-garis batas sebagai penanda fisik tegaknya kedaulatan suatu negara adalah hal yang sensitif di ASEAN. Pengalaman tiga sengketa Thailand–Kamboja, Thailand–Laos, Malaysia–Indonesia merupakan contoh sengketa di ASEAN yang masing-masing memiliki keunikan latar belakang. Beberapa mekanisme menjadi pilihan mereka mengatasi sengketa, yaitu bilateral, regional, dan multilateral. Tiga pilihan ini tercantum dalam klausul TAC (1976) dan ASEAN Charter (2007). Proses *friendly negotiation* sebagai cara perundingan bilateral menjadi mekanisme solusi yang selalu dianjurkan dalam ASEAN. Setelah melewati proses bilateral yang panjang, dua kasus sengketa (Thailand–Kamboja, Malaysia–Indonesia) akhirnya dibawa ke ranah penyelesaian hukum tingkat multilateral (*International Court of Justice*), sebagai upaya terakhir. Sedangkan antara Thailand dan Laos diputuskan untuk gencatan senjata/ status quo (1988) sebelum Laos bergabung ke ASEAN (1997), dan mengembangkan kerja sama ekonomi perbatasan sebagai gantinya. Tulisan ini mengangkat tinjauan atas pengalaman mekanisme penyelesaian sengketa terhadap 3 kasus sengketa itu dengan proses penyelesaian yang variatif. Proses *friendly negotiation* yang berlangsung relatif lama telah membangun ikatan antarpihak, sehingga sengketa tidak mencabik ASEAN.

Kata Kunci: Mekanisme Penyelesaian Sengketa, Perbatasan, TAC, Piagam ASEAN, Sengketa Thailand–Kamboja, Sengketa Thailand – Laos, Sengketa Malaysia – Indonesia.

Pendahuluan

Meski era Komunitas ASEAN mulai berlaku resmi pada Desember 2015, ASEAN masih menghadapi beberapa masalah sengketa antarnegara, terutama yang terkait dengan kedaulatan negara, seperti perbatasan antarnegara. Secara nyata, tidaklah mudah dan cepat untuk menuntaskan sengketa yang terkait dengan kedaulatan wilayah negara. Meski demikian, ada beberapa sengketa yang sudah diselesaikan sesuai dengan kesepakatan antarnegara yang bersengketa. Sejauh ini,¹ sengketa wilayah perbatasan di ASEAN mampu diakomodasi dan diselesaikan, baik di tingkat bilateral maupun di tingkat internasional. Kendati proses pencapaian kesepakatan bersama seringkali memakan waktu yang lama, tarik-menarik dalam memperjuangkan kepentingan nasional dari masing-masing negara yang bersengketa bisa dihadapi tanpa menimbulkan perpecahan di dalam tubuh ASEAN itu sendiri.

Bahkan proses panjang dalam menyelesaikan atau menyikapi suatu sengketa wilayah perbatasan menjadi episode tersendiri dalam perjalanan ASEAN tanpa melahirkan perang besar antarnegara.² Meski beberapa sengketa perbatasan ASEAN pada situasi tertentu mencapai titik kritis, sengketa yang berlangsung tidak sampai memicu terjadinya perang terbuka. Persoalan bisa “dikendalikan” dan dibicarakan bersama. Sebagai contoh, konflik perbatasan antara Thailand dengan Kamboja (tentang Candi Preah Vihear), sengketa antara Indonesia–Malaysia (tentang Pulau Ligitan dan Pulau Sipadan), disepakati secara bersama melalui proses bilateral dan akhirnya disetujui bersama pula untuk dibawa ke tingkat Internasional (*International Court of Justice*).

¹ Terhitung sejak keanggotaan ASEAN menjadi 10 negara, didirikan pada 8 Agustus 1967 oleh 5 negara, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, diikuti Brunei (7 Januari 1984), Vietnam (28 Juli 1995), Myanmar (23 Juli 1997), Laos (23 Juli 1997), Kamboja (16 Desember 1998).

² Bisa dilihat lebih jauh pada hasil-hasil penelitian dari Tim Perbatasan P2P sejak tahun 2010-2014 yang mengangkat masalah perbatasan antarnegara di ASEAN. Sekalipun sengketa perbatasan yang paling kompleks dan menegangkan yang pernah terjadi yaitu sengketa tentang Candi Preah Vihear dan wilayah sekitarnya seluas 4,6 km², yang proses penyelesaian melalui beberapa tahap bilateral, regional, dan internasional, tidak sampai menimbulkan sebuah situasi yang disebut perang antarnegara.

Tiga persoalan perbatasan ASEAN yang diangkat dalam tulisan ini ialah sengketa perbatasan antara Indonesia dan Malaysia (dua Pulau Sipadan dan Ligitan), antara Thailand dan Kamboja (Candi Preah Vihear), antara Thailand dan Laos (segmen wilayah perbatasan yang diperebutkan). Pilihan atas tiga sengketa ini didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Ragam objek sengketa berupa kepemilikan atas pulau-pulau, bangunan bersejarah, dan wilayah di perbatasan;
- 2) Ragam mekanisme penyelesaian yang diambil yaitu,
 - a. Melalui proses bilateral lalu berdasar kesepakatan bersama dilanjutkan ke tingkat internasional (bilateral → internasional).
 - b. Melalui proses bilateral → ke internasional (DK-PBB) → (kembali ke) bilateral → lanjut ke ASEAN sebagai fasilitator → dan ke internasional (ICJ).
 - c. Melalui proses bilateral → ke Internasional (PBB) → bilateral dengan kondisi *status quo*.

Mekanisme penyelesaian yang diambil antara pihak-pihak yang bersengketa memberi sajian atas diutamakannya proses bilateral dalam mekanisme ASEAN yang dikenal dengan istilah *friendly negotiation*. Meski dari dua kasus yang disajikan, pada akhirnya diserahkan penyelesaiannya ke tingkat internasional, ini tidak mengurangi makna penting dari proses-proses bilateral yang berlangsung dalam kurun waktu cukup lama. Mekanisme penyelesaian dari tiga kasus sengketa yang diangkat pada tulisan ini tentu memiliki kelebihan maupun kelemahan, dan itu bergantung pada *case by case*, bukan atas dasar generalisasi dari macam sengketa yang terjadi. Kekuatan yang bisa dipelajari adalah tahap *friendly negotiation* antarpihak yang bersengketa menjadi keunikan dan keutamaan yang selalu ditegaskan dalam ASEAN ketika terdapat negara-negara yang sedang bersengketa.

Hingga kini sengketa antara Thailand dan Laos yang mengambil proses negosiasi bilateral sesungguhnya belum berakhir, dan masih bersifat

status quo. Namun, keduanya sepakat untuk lebih mengutamakan membangun hubungan kerja sama ekonomi demi pembangunan wilayah perbatasan mereka. Sedangkan pada kasus antara Malaysia dan Indonesia disepakati untuk dibawa ke mahkamah internasional. Begitupun antara Thailand dan Kamboja melalui proses yang kompleks, baik bilateral maupun internasional, pada akhirnya diajukan kembali oleh Kamboja ke mahkamah internasional.

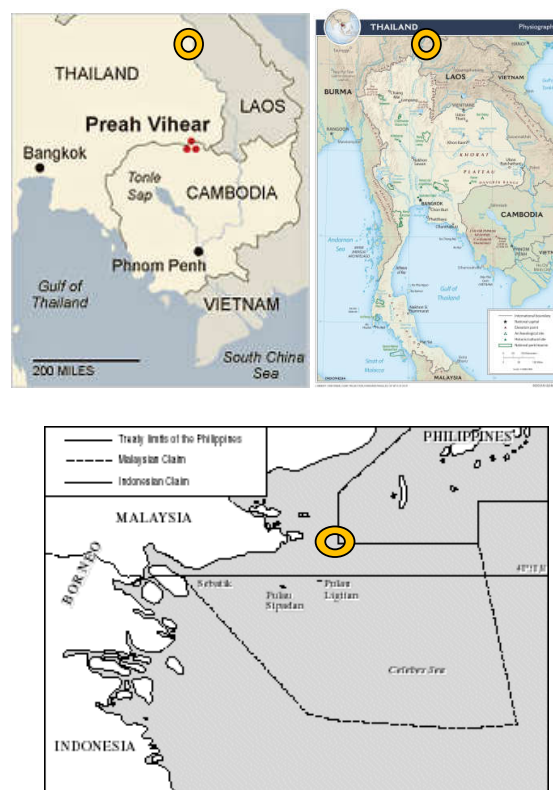
Fokus penyajian pada analisis mekanisme pengelolaan dan penyelesaian sengketa perbatasan antarnegara ASEAN, secara bilateral, regional, maupun internasional. Mekanisme penyelesaian sengketa semacam inilah yang diambil oleh negara-negara ASEAN ketika mereka dihadapkan pada kondisi saling menuntut satu sama lain atas kepemilikan pulau, peninggalan sejarah maupun sebuah wilayah sebagai hak kedaulatan mereka. Tahapan analisisnya mengikuti beberapa bagian sebagai berikut: 1) Peta sengketa perbatasan ASEAN; 2) Mekanisme penyelesaian sengketa perbatasan ASEAN; 3) Kasus sengketa perbatasan dan solusinya.

Peta Sengketa Perbatasan ASEAN

Dengan sepuluh negara ASEAN, betapa luas cakupan wilayah ASEAN. Menyatukan dan mengikat sepuluh negara dalam ikatan ASEAN merupakan perjalanan panjang ASEAN. Tentu saja itu tidak mudah pula bagi ASEAN untuk mengatasi masalah-masalah yang muncul, terutama dalam menjaga dan mengatasi keutuhan ASEAN. Namun, sebelum masuk ke alur terjadinya sengketa perbatasan di tiga negara (Thailand–Kamboja, Thailand–Laos, Malaysia–Indonesia), penjelasan singkat atas penggunaan istilah sengketa penting dikemukakan.

Gambar 1 memperlihatkan objek sengketa yang diperebutkan oleh Thailand–Kamboja terkait kepemilikan Candi Preah Vihear, sengketa antara Thailand–Laos terkait wilayah desa, yang diklaim Thailand masuk ke distrik Chat Trakan, Provinsi Phitsanulok, juga diklaim oleh Laos masuk ke Distrik Laotian Boten, Provinsi Xaignabouri, dan sengketa antara Indonesia–Malaysia terkait dua Pulau, Sipadan dan Ligitan. Sengketa-sengketa yang terjadi ini adalah termasuk sengketa perbatasan darat dan

sengketa atas kepemilikan pulau-pulau, sebagai akibat dari belum ditetapkannya garis-garis batas oleh penguasa asing³ mereka dimasa lampau.



Sumber: Seth Mydans, “Thailand and Cambodia Clash Again in Border Dispute”, 24 April, 2011, http://www.nytimes.com/2011/04/25/world/asia/25temples.html?_r=0 diakses pada tanggal 10 Mei 2014; Lihat “The ISAAN- Life in a Thai-Lao Village”, <http://the-isaan.blogspot.com/2012/11/>

³ Untuk kasus Candi Preah Vihear yang diperebutkan antara Thailand dan Kamboja itu juga sebagai akibat dari perbedaan interpretasi dari masing-masing pihak atas garis perbatasan yang sesungguhnya tidak tegas dinyatakan oleh penguasa Perancis di Kamboja saat itu. Wilayah seluas 4,6 km² disekitar candi memang belum ditentukan pada masa itu (Lihat Awani Irewati (Ed), *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand–Kamboja*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2014)). Demikian pula wilayah desa yang diperebutkan antara Thailand dan Laos memang belum ditetapkan oleh penguasa Perancis di Laos saat itu. Wilayah desa diperebutkan antara Laos sebagai bagian dari Distrik Laotian Boten, Provinsi Xaignabouri, dan Thailand sebagai bagian dari Distrik Chat Trakan, Provinsi Phitsanulok (Lihat Rosita Dewi & Awani Irewati (Eds.), *Masalah Perbatasan Thailand–Laos*, dalam proses penerbitan). Untuk sengketa dua Pulau, Sipadan dan Ligitan, juga terjadi perbedaan interpretasi dari masing-masing pihak, sebagai konsekuensi dari belum ditetapkannya garis batas laut antara penguasa Inggris (di Malaysia) dan penguasa Belanda (di Indonesia) saat itu (Lihat Awani Irewati (Ed.), *Masalah Perbatasan Wilayah Laut Indonesia–Malaysia di Laut Sulawesi*, (Jakarta: LIPI Press, 2006)).

love-shack-ii.html, diakses pada tanggal 20 Februari 2015; Renate Haller-Trost, “The Territorial Dispute between Indonesia and Malaysia over Pulau Sipadan and Pulau Ligitan in the Celebes Sea: a Study in International Law”, <https://www.dur.ac.uk/ibru/publications/view/?id=209> diakses pada tanggal 20 Februari 2015.

Gambar 1. Peta Area Sengketa Thailand-Kamboja (Candi Preah Vihear), Thailand-Laos (wilayah desa antara Laotian Boten District dan Chat Trakan District), Malaysia-Indonesia (Sipadan-Ligitan di Laut Sulawesi)

Tabel 1. Panjang Perbatasan Darat Antarnegara ASEAN (Thailand–Kamboja dan Laos; Indonesia–Malaysia)

No.	Perbatasan Darat Antarnegara	Panjang-Km
1.	Thailand – Kamboja	803
	Laos	1.754
2.	Indonesia – Malaysia	±2.000

Sumber: Ramses Amer, “Border Conflicts between Cambodia and Vietnam”, *IBRU Boundary and Security Bulletin Summer 1997*, https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb5-2_amer.pdf, diakses pada tanggal 10 Mei 2014. Angka-angka tersebut bisa berbeda tipis antara satu sumber dengan sumber lainnya.

Untuk masing-masing perbatasan darat memiliki keunikan berbeda, baik dari sisi fisik perbatasan, maupun dari sisi faktor yang mendasarinya. Perbatasan antarnegara secara fisik bisa dibedakan dalam 3 tipe, yaitu 1) perbatasan alam (gunung, sungai, hutan); 2) perbatasan artifisial (patok, tembok, pagar kawat); 3) perbatasan berdasarkan pada penentuan titik koordinat. Batas pemisah wilayah perbatasan antara Thailand dan Kamboja didominasi oleh perbatasan alam yaitu Pegunungan Dong Rek Range. Sedangkan antara Thailand dan Laos dipisah oleh aliran Sungai Mekong yang juga merupakan perbatasan alam. Namun, untuk pemisah wilayah perbatasan antara Malaysia dan Indonesia ditandai dengan bangunan patok-patok sepanjang perbatasan, yang garis-garis batas daratnya berhenti hingga Pulau Sebatik. Kelanjutannya ke arah timur dari Pulau Sebatik ditentukan dengan garis batas laut, yang hingga kini masih dalam status perundingan antar dua negara.

Akan tetapi yang diangkat dalam tulisan ini bukanlah garis batas laut (Zona Ekonomi Eksklusif/ZEE) Malaysia–Indonesia di Laut Sulawesi yang sampai sekarang sedang dalam proses perundingan bilateral, melainkan pola sengketa atas kepemilikan Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan antarnegara ini. Perlu dipahami bahwa sengketa kepemilikan dua pulau ini tidak menyertakan tentang garis batas lautnya (sesuai dengan hasil perundingan di tingkat *International Court of Justice/ICJ*), tetapi sekali lagi hanya tentang kepemilikan atas dua pulau ini yang berada di Laut Sulawesi.

1. Istilah ‘Sengketa’ Perbatasan⁴

Penting untuk mengetahui pengertian istilah ‘sengketa’ dari dua istilah lain, ketegangan (*tension*) dan konflik (*conflict*). Identifikasi ini mutlak diperlukan dalam menganalisis apakah suatu kasus tertentu masuk dalam kategori ‘ketegangan’, ‘sengketa’, atau ‘konflik’.

Untuk kasus yang terjadi antara Thailand–Kamboja, Thailand–Laos dan Malaysia–Indonesia merupakan *dispute about territorial sovereignty*. Ilmu Hubungan Internasional menyebutnya dengan istilah *territorial dispute* atau dikenal dengan arti sengketa wilayah. Apabila meninjau makna yang disajikan *Permanent Court of International Justice* 1924, istilah sengketa dimaknai sebagai “*a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or interests between two persons*”⁵. Pengertian sengketa antarnegara, atau dikenal dengan istilah *international dispute*, dimaknai sebagai sosok negara menjadi subjek dalam hukum internasional, yang nota bene berperan sebagai aktor dalam kasus sengketa ini.⁶

⁴ Penjelasan istilah ‘sengketa’ di sini lihat Awani Irewati (Ed), *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand–Kamboja*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2015).

⁵ Lihat pada Sandy Nur Ikfal Raharjo dan Awani Irewati, “Gambaran Umum Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand–Kamboja” dalam Awani Irewati (Ed), *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand–Kamboja*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2015), hlm. 10, yang didalamnya mengutip dan mencantumkan pandangan dari *Mavrommatis Palestine Concessions Case* (1924) PCIJ Ser.A.No.2, hlm. 11.

⁶ *Ibid.*, yang juga mengutip pandangan dari Anne Peters, “International Dispute Settlement: A Network of Cooperational Duties”, *EJIL*, Vol. 14 No.1, 2003, hlm. 3.

Hal serupa juga dikemukakan oleh Paul K. Huth yang mendefinisikan sengketa wilayah sebagai perselisihan antarnegara, yang didalamnya terjadi saling menentang antarnegara atas hak kedaulatan atas tanah air atau batas-batas wilayah peninggalan penguasa di masa lalu.⁷ Menurut ada tiga faktor utama penyebab suatu wilayah menjadi saling diperebutkan satu sama lain, yaitu karena nilai sumber daya alamnya, peninggalan sejarah yang bernilai tinggi (termasuk budaya dan populasi), dan letak geografi yang strategis secara militer.

Menurut Niklas L.P. Swanstrom dan Mikael S. Weissmann, ada beberapa tahap dari sengketa menjadi perang.⁸ Tahapannya dijelaskan dengan menggunakan model “*the conflict cycle*”⁹ adalah sengketa bisa mengarah naik menjadi konflik apabila kondisi kedua belah pihak yang semula *stable peace* mengarah pada ketegangan yang sudah meningkat (*unstable peace*), sehingga tidak ada lagi jaminan atas kedamaian. Tahap berikutnya adalah kondisi konflik terbuka, yaitu ketika kedua belah pihak sudah bersiap segala kekuatan menghadapi kemungkinan buruk yang bisa dihadapinya. Tahap selanjutnya ialah kondisi krisis apabila penggunaan kekuatan militer sudah menjadi pilihan walaupun ini masih bersifat *sporadic*. Tahap yang paling tinggi intensitas konfliknya adalah perang, yaitu ketika kekerasan bersenjata terjadi dalam tempat yang bisa meluas dan waktu yang tak terbatas.

Pada tiga kasus yang terjadi di ASEAN, istilah ‘sengketa’ dipakai dalam tulisan ini untuk menjelaskan situasi yang terjadi. Sebagaimana dituliskan di atas tentang tahapan dari ‘sengketa’ hingga menjadi ‘perang’ melewati ‘konflik’ (*unstable peace*) lalu ‘konflik terbuka’ menuju ‘krisis’ dan ‘perang’. Apabila ditulis secara berurutan, tahapannya akan berupa: sengketa →

konflik → konflik terbuka → krisis → perang. Untuk kasus-kasus yang diangkat dalam tulisan ini, proses masalah antara Thailand dan Kamboja yang memperebutkan candi Preah Vihear maupun wilayah seluas 4,6 km² melewati tahap sengketa, lalu meningkat ke konflik, kemudian sempat mencapai tahap konflik terbuka, dan tahap krisis dimana penggelaran dan kontak senjata di wilayah perbatasan sempat dilakukan, meski tidak berlangsung lama. Kehadiran ASEAN sebagai fasilitator dengan memanfaatkan Ketua ASEAN 2011, tingkatan kasus menurun ke tahap sengketa. Saat ini, sengketa Thailand–Kamboja telah berakhir dengan keluarnya keputusan mahkamah internasional yang memenangkan Kamboja sebagai pemilik candi dan wilayah sekitarnya.

Pada kasus antara Thailand dan Laos tentang perebutan wilayah antara Provinsi Xaignabouri, Laos dan Provinsi Phitsanulok di Thailand, sempat mengalami tahapan yang sama dengan Thailand dan Kamboja di tahun 1987-1988, bahkan ada juga yang menyebut situasi saat itu sudah memasuki situasi perang. Akan tetapi, kedua negara yang berkasus itu tiba pada satu keputusan dengan kondisi *status quo*, dimana tahap sengketa masih belum dituntaskan. Pasca 1988 keduanya lebih memilih jalan seperti itu demi peningkatan hubungan kerja sama ekonomi yang diyakini lebih menguntungkan. Pengembangan ekonomi perbatasan gencar dilakukan, sementara perundingan wilayah perbatasan nampaknya kurang mengalami kemajuan. Dengan kata lain, istilah ‘sengketa’ perbatasan Thailand–Laos hingga kini masih disandingkan ke mereka dalam kondisi status quo, karena belum ada penyelesaiannya.

Dua pulau, Sipadan dan Ligitan merupakan dua pulau yang kepemilikannya diperebutkan oleh Malaysia dan Indonesia. Meski sempat mengalami ketegangan dalam hubungan bilateral, kasus kedua negara tidak sampai menyentuh konflik terbuka, apalagi krisis dan perang. Denyut kasus lebih banyak berkisar antara ‘sengketa’ dan ‘konflik’ (*unstable peace*), dan akhirnya berkisar di tahap ‘sengketa’. Proses penyelesaian bilateral sangat lama yaitu 8 tahun (terhitung tahun 1989 dimulainya pembahasan sengketa di tingkat kepala negara hingga 1997 ketika disepakati resmi

⁷ Penjelasan Paul K Huth, *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict*, (Michigan: University of Michigan, 1998), hlm. 19-23, yang juga dikutip dalam buku *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja*, *ibid.*, hlm. 11.

⁸ Lihat pada Niklas L.P. Swanstrom dan Mikael S. Weissmann, “Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration”, *Concept Paper*, Summer 2005, Uppsala: the Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies, 2005, hlm. 9-11, http://www.mikaelweissmann.com/wp-content/uploads/2014/12/051107_concept-paper_final.pdf,

⁹ *Ibid.*, hlm. 11.

oleh kedua negara untuk membawa sengketa ke tingkat mahkamah internasional). Tahun 2002 mahkamah internasional mengeluarkan hasil pengajuan sengketa dua pulau, Sipadan–Ligitan, dimana Malaysia adalah sebagai pihak yang berhak atas kepemilikan dua pulau itu. Dengan demikian, sengketa antara Malaysia dan Indonesia atas dua Pulau, Sipadan – Ligitan telah berakhir.

Tentang tipe penyelesaian sengketa, dua akademisi James McCall dan Jonas Tallberg, mengajukan dua tipe ideal, yaitu melalui *interstate dispute settlement* dan *supranational dispute settlement*.¹⁰ Sedangkan Keohane kurang lebih sama dalam memaknai penyelesaian sengketa seperti dua akademisi di atas. Esensinya, mereka sependapat bahwa pilihan terhadap penggunaan tipe penyelesaian sengketa, baik melalui perundingan bilateral atau melalui lembaga supranasional, sangat bergantung pada kemauan dan kepentingan negara yang bertikai untuk memilih penyelesaian mana yang dianggap paling menguntungkan negaranya.

2. Kedaulatan dan Non-Interference Principle dalam ASEAN

Secara umum, 10 negara ASEAN yang saling berbatasan secara darat dan laut memiliki masalah perbatasan satu sama lain. Kedekatan geografis ini sering menimbulkan permasalahan kompleks, baik pelanggaran di wilayah perbatasan/kedaulatan maupun kegiatan-kegiatan ilegal di perbatasan. Belum tuntasnya perundingan tentang kesepakatan garis batas wilayah antarnegara bisa menimbulkan masalah saling klaim wilayah. Bahkan kesepakatan garis batas wilayah antarnegara yang sudah dicapai pun seringkali masih juga menimbulkan masalah. Sebagai contoh, Indonesia yang berbatasan darat maupun laut dengan 10 negara tetangganya juga tak luput dari masalah seputar perbatasan (garis batasnya) maupun masalah di perbatasan

(kegiatan ilegal). Indonesia dengan Malaysia seringkali timbul gesekan-gesekan perbatasan yang bersifat fluktuatif. Demikian pula Thailand menghadapi masalah serupa dengan negara-negara tetangganya (Myanmar, Malaysia, Kamboja, Laos). Ini semua adalah tantangan yang tak mudah untuk diselesaikan maupun dikelola agar sekecil apapun masalahnya harus disikapi dengan tingkat kehati-hatian yang tinggi, karena terkait dengan kedaulatan¹¹ suatu negara.

Tentang kedaulatan dan *non-interference principle* yang dianut ASEAN selalu menjadi *stressing points* bagi para kritikus atas eksistensi ASEAN, sehingga tak jarang memandang *sceptical* pada ASEAN dalam mencapai sebuah komunitas. Menlu Ali Alatas pernah menyatakan bahwa adanya globalisasi dan kemajuan teknologi telah membuat negara tidak bisa menutup diri dari dunia luar.¹² Artinya, semua masalah domestik suatu negara menjadi terbuka dan dengan mudah dan cepat bisa diketahui oleh dunia. Karena itu, prinsip tak boleh turut campur masalah domestik negara, kemudian harus dilonggarkan dalam ASEAN.

Dalam perkembangannya, ASEAN sebenarnya tidak sekeras makna prinsip itu secara harafiah. Masalah demokrasi dan pelanggaran HAM di Myanmar, pencemaran lingkungan seperti efek kebakaran hutan di Indonesia tidak lepas dari perhatian dan sikap kritis negara-negara ASEAN. Bantuan teknis diberikan untuk mengatasi *haze* akibat kebakaran hutan di Sumatera, serta fasilitas ASEAN dimanfaatkan dalam melakukan pendekatan ke Myanmar. Kembali mengutip apa yang dikatakan oleh Menlu Ali Alatas (saat itu) yang mengambil contoh dari integrasi EU “*They don’t lose their sovereignty, but pool it to achieve bigger objectives.*”¹³ Maksudnya adalah kedaulatan

¹⁰ Diambil dari penjelasan yang dikemukakan dalam Awani Irewati (Ed), *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand–Kamboja*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2015), yang didalamnya mengutip penjelasan dari James McCall Smith dan Jonas Tallberg, 16 Oktober 2008, “Dispute Settlement in World Politics: State, Supranational Prosecutors, and Compliance”, makalah pada Covington and Burling LLP and Stockholm University, hlm. 1-48.

¹¹ Masalah kedaulatan di ASEAN masih menjadi hal yang penting dan sensitif, meski Komunitas ASEAN sudah terbentuk. Bagi ASEAN menjadi satu komunitas tidak berarti perihal politik dan hukum terkait kedaulatan negara bangsa, kemudian menjadi “diperlemah”. Masalah kedaulatan/*sovereignty* dan *non-interference principle* adalah dua hal yang sensitif bagi ASEAN dan sering dipandang sebagai kendala didalam mencapai sebuah integrasi kelompok.

¹² Abdul Khalik, “Sovereignty, non-Interference should not hinder ASEAN Integration”, *The Jakarta Post*, 16 Maret 2007.

¹³ *Ibid.*

dimaknai tidak akan hilang selama itu demi tujuan dan keutuhan bersama dalam ikatan integrasi.

Hal senada juga dikemukakan oleh Menhan Juwono Sudarsono bahwa tidak ada satu negarapun yang bisa memiliki kedaulatan absolut, dan tak ada negara yang bisa melindungi perbatasannya secara absolut.¹⁴ Karena itu, negara harus “mengurangi” kedaulatannya demi *mutual interest*. Sementara yang dikemukakan oleh mantan Sekjen ASEAN, Rodolfo C. Severino:

*...that non-interference is not a doctrine that is adhered to and applied on dogmatic or ideological ground. It springs from a practical need to prevent external pressure from being exerted against the perceived national interest – or the interest of the regime. Essentially arising from pragmatic considerations, ASEAN’s practice of non interference has not been absolute.*¹⁵

Jelas *statement* mantan Sekjen ini menegaskan bahwa prinsip tidak turut campur/*non-interference* bukanlah sebuah doktrin yang mutlak sebagaimana sebuah ideologi maupun dogmatis. Prinsip ini diterapkan atas dasar kepentingan praktis untuk mencegah adanya tekanan luar terhadap kepentingan nasional. Pertimbangan pragmatis menjadi esensi dari apa yang ditegaskan oleh Severino.

Beberapa pandangan tentang penerapan prinsip tidak turut campur dalam masalah domestik suatu negara di ASEAN, pada dasarnya bukan ‘harga mati’. Namun, pada kasus tertentu bisa saja masalah kedaulatan itu menjadi ‘harga mati’. Pada tingkatan tertentu ketika sejengkal wilayah darat/tanah dan laut suatu negara diklaim ataupun ‘digoyang’ oleh negara lain sebagai miliknya, keadaan ini bisa menimbulkan masalah yang sangat sensitif. Pada kasus semacam

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Lee Jones, “ASEAN’s Unchanged Melody? The Theory and Practice of ‘Non Interference’ in Southeast Asia”, yang mengutip dari Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary General*, (Singapore: ISEAS, 2006), hlm. 94. Untuk memahami lebih jauh tentang penerapan prinsip *non-interference* ini di ASEAN bisa dibaca pada makalah yang ditulis oleh Lee Jone. Dalam tulisannya diketengahkan tentang kajian teori dan praktek dalam memandang *non-interference* ini dengan menyinggung pandangan dari “constructivists” versus “realists”.

ini sudah banyak terjadi di dalam ASEAN maupun di sekelilingnya. Kasus-kasus sengketa yang diangkat dalam tulisan ini, yaitu antara Thailand dengan Kamboja; antara Indonesia dengan Malaysia; antara Thailand dengan Laos merupakan contoh-contoh kasus yang sudah selesai dan belum selesai alias *status quo* (Thailand–Laos), yang sangat mengedepankan ‘harga mati’ itu dalam memperjuangkan ‘sejengkal’ perbatasan sebagai hak kedaulatan.

3. Garis Batas Darat: Delimitasi dan Demarkasi

Dari sejumlah perbatasan darat antarnegara yang ada, belum semua kesepakatan dan penetapan tentang garis perbatasan dicapai secara bersama. Meski penentuan garis perbatasan darat antarnegara masih ada yang sedang dalam perundingan bahkan ada sisi perbatasan tertentu yang belum dicapai kesepakatan (dalam kondisi *status quo*), pada umumnya hubungan antarnegara (khususnya antar masyarakat berbatasan) relatif tetap bisa berjalan normal. Ini terutama didorong oleh adanya hubungan ekonomi terutama hubungan perdagangan. Di bawah kondisi yang demikian ini, wilayah perbatasan semacam ini sangat rentan atas terjadinya masalah-masalah yang berkategori ilegal. Jangankan wilayah perbatasan dengan garis perbatasan yang belum selesai ditetapkan dan disepakati bersama antarnegara, wilayah perbatasan dengan garis-garis batasnya yang sudah resmipun seringkali masih memunculkan masalah.

Faktanya, garis batas antarnegara yang sudah jelas dan sah ketentuan garisnya pun seperti perbatasan antara Thailand Selatan dan Malaysia Utara yaitu antara Sadao dan Bukit Hitam tak lepas dari kegiatan ilegal, atau di wilayah perbatasan lainnya sepanjang Sungai Kolok yang memisahkan antara kedua negara itu bisa menjadi ‘akses’ bagi gerakan separatisme ataupun penyelundupan.¹⁶ Contoh lain, bisa disaksikan apa yang kerap terjadi di perbatasan darat antara

¹⁶ Berdasarkan hasil penelitian lapangan di perbatasan antara Thailand Selatan – Malaysia Utara yang dilakukan penulis dengan tim Perbatasan P2P-LIPI pada bulan Mei tahun 2012 yang berjudul *Kerja Sama Perbatasan Thailand – Malaysia Dalam Mengatasi Illegal Border Crossing* (sedang dalam proses penerbitan).

Malaysia dan Indonesia. Geser menggeser patok perbatasan seringkali memunculkan masalah tersendiri dalam hubungan keduanya.

Pada kenyataannya memang tidak mudah bagi negara yang saling berbatasan untuk melakukan perundingan tentang garis-garis batas wilayah. Proses perundingan melalui perhitungan teknis di lapangan yang tidak mudah di masing-masing negara memakan waktu yang relatif lama. Tahap perundingan yang dilakukan oleh pemerintah dari kedua belah pihak untuk mencapai satu kesepakatan bersama tidak bisa hanya dilakukan dalam waktu singkat. Selanjutnya, ketika kesepakatan antarnegara (pemerintah) dalam delimitasi perbatasan sudah dicapai, proses selanjutnya akan ditindaklanjuti oleh instansi pemerintah yang terkait langsung dengan pelaksanaan teknis demarkasi di lapangan – perbatasan .

Dalam tahap inipun, instansi-instansi teknis yang melakukan demarkasi juga akan melakukan secara bersama dengan instansi-instansi teknis dari negara yang berbatasan. Tugas instansi yang melakukan demarkasi ini sangat berat karena secara teknis tentu kendala di lapangan seperti kondisi topografi, rintangan alam termasuk pula perbedaan persepsi penarikan dan penentuan garis-garis batas dari masing-masing pihak bisa terjadi.

Dalam makalahnya, Adler menuliskan bahwa ada dua kelompok ahli di dalam proses pembuatan perbatasan maupun manajemen perbatasan, yaitu *boundary architects* dan *boundary engineer*.¹⁷ Yang pertama itu mencakup negarawan, politisi, diplomat, *lawyer* yang berlatar belakang ilmu hubungan internasional, hukum, sejarah, ilmu politik dan ekonomi. Sedangkan yang terakhir meliputi *surveyors and mappers*, yang berlatar belakang geografi, geodesi, kartografi, dan ilmu komputer. Bisa dibayangkan betapa tidak mudahnya untuk mencapai satu titik kesepakatan bersama tentang garis-garis perbatasan antarnegara. Pada titik awal sangat dibutuhkan kajian-kajian mendalam tentang sejarah suatu perbatasan wilayah yang

hendak ditentukan garis-garis batasnya, lengkap dengan dokumen-dokumen resmi sebagai dasar pendukung argumentasi dalam meja perundingan antarnegara.

Ada banyak definisi yang bisa kita temui dalam buku-buku perbatasan tentang pengertian istilah *delimitation* dan *demarcation*. Salah satunya definisi yang dikemukakan oleh McMahon (1897):

“...*Delimitation covers...all the preliminary processes and procedure involved before a boundary is laid down on the ground...Having done all that, you then come to work on the ground, and then the process ceases to be delimitation and becomes demarcation.*”¹⁸

Curson (1907) juga memberi batasan pada kedua istilah itu yaitu:

“*I use the word intentionally as applying to the final stage and the marking out of the boundary on the spot. Diplomatic agents and documents habitually confound the meaning of the two words ‘delimitation’ and ‘demarcation’, using them as if they were interchangeable terms. This is not the case. Delimitation signifies all the earlier processes for determining a boundary, down to and including its embodiment in a Treaty or Convention. But when the local Commissioners get to work, it is not delimitation but demarcation on which they are engaged.*”¹⁹

Dengan kemajuan teknologi peralatan pengukuran yang semakin canggih diharapkan bisa semakin meningkatkan proses pelaksanaan *delimitation*, khususnya *demarcation*, sehingga masalah garis perbatasan antarnegara yang belum

¹⁷ Ron Adler, “Surveyors Role in Delineation and Demarcation of International Land Boundaries”, JS20 International Borders, FIG XXII International Congress, Washington, DC, USA, 19-26 April 2002, https://www.fig.net/pub/fig_2002/Js20/JS20_adler.pdf, diakses pada tanggal 9 Mei 2014.

¹⁸ Dikutip dalam Dennis Rushworth, “Mapping in Support of Frontier Arbitration: Delimitation and Demarcation”, *IBRU Boundary and Security Bulletin Spring 1997*, https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb5-1_rushworthlm.pdf, diakses pada tanggal 9 Mei 2014.

¹⁹ *Ibid.* Menurut Vocabulary.com dituliskan “A demarcation is a line, boundary, or other conceptual separation between things. Geographically, a *demarcation* might be the border that separates two countries or the river that divides two regions.” Dijelaskan lebih jauh bahwa istilah ‘*demarcation*’ berasal dari kata Jerman yang berarti tanda (*mark*). Selain digunakan untuk menunjuk batas geografi maupun perbatasan, kata ini sering pula digunakan untuk menggambarkan garis antara kategori atau kelompok. Sebagai contoh “a definite demarcation exists between people who love the Boston Red Sox and those who love the New York Yankees”, <http://www.vocabulary.com/dictionary/demarcation#word=demarcation%20line> diakses pada tanggal 9 Mei 2014.

seluruhnya selesai akan semakin dipercepat pelaksanaannya. Kedua negara yang sedang melakukan proses itu bergerak dibawah komisi perbatasan yang dibentuk bersama, dan komisi ini terus berunding tentang garis-garis perbatasan.

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perbatasan ASEAN

Ketika ASEAN terbentuk melalui Deklarasi Bangkok (*Bangkok Declaration*) pada tahun 1967, belum ada ketentuan didalamnya tentang pentingnya sebuah mekanisme penyelesaian sengketa apabila terjadi sengketa di dalam ASEAN. Yang tertera dalam Deklarasi Bangkok ditujukan:

“To promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter.”²⁰

Pada saat itu, apabila terjadi sengketa antarnegara ASEAN akan diselesaikan di bawah kondisi dan kesepakatan bersama berdasarkan aturan hukum dan mengacu pada prinsip-prinsip piagam PBB.

Namun setelah itu, seiring dengan perjalanan dan perkembangan organisasi ASEAN, sudah dimiliki tiga mekanisme penyelesaian sengketa yang dikembangkan ASEAN, yaitu mekanisme versi TAC (1976 dengan Deklarasi Bali Concord I); Protokol Mekanisme Penyelesaian Sengketa (*Protocol on Dispute Settlement Mechanism*) dibentuk 1996 khusus menangani perselisihan ekonomi; Piagam ASEAN (2007). Untuk penyelesaian sengketa perbatasan, mekanisme pertama dan ketiga menjadi dasar analisis penulisan ini.

1. Mekanisme Dalam TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*)

Kesepakatan dalam TAC dengan Deklarasi Bali 1976 menyatakan “*Member states, in the spirit of ASEAN solidarity, shall rely exclusively on peaceful processes in the settlement of intra-*

regional differences.” Deklarasi ini menyodorkan poin-poin penting yang tercantum dalam Bab IV TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*) yang harus dihormati dan dijalankan oleh negara-negara ASEAN. Ada 3 tahap yang harus dilalui apabila terjadi sengketa, yaitu:

1. Pencegahan meningkatnya sengketa serta upaya penyelesaian melalui negosiasi langsung antarpihak yang bertikai. Hal itu ditegaskan dalam pasal 10 yang berbunyi:

“Each High Contracting Party shall not in any manner or form participate in any activity which shall constitute a threat to the political and economic stability, sovereignty, or territorial integrity of another High Contracting Party.”

2. Pasal 13 menekankan bahwa “*the High Contracting Party*” diwajibkan menahan diri dari hal-hal yang bisa memicu terjadinya sebuah ancaman ataupun penggunaan kekuatan serta harus memprioritaskan penyelesaian sengketa melalui negosiasi damai (“*the High Contracting Parties shall have the determination and good faith to prevent disputes from arising. In case of disputes on matters directly affecting them, they shall refrain from the threat or use of force and shall at all times settle such disputes among themselves through friendly negotiations*”).
3. Pasal 14 dari TAC berisikan mekanisme penyelesaian sengketa selanjutnya melalui pengawasan *High Council* yang terdiri dari satu perwakilan tingkat menteri dari masing-masing negara anggota yang berjumlah 10 negara anggota bersama dengan negara-negara nonASEAN yang terlibat langsung dalam sengketa. Apabila cara *friendly negotiation* yang dilakukan tidak mendatangkan hasil positif, *High Council* dapat merekomendasikan kepada pihak yang bersengketa sebuah penyelesaian melalui jasa baik (*good offices*), mediasi, *inquiry or conciliation* (Pasal 15).
4. Pasal 16 menyatakan bahwa apabila melalui *friendly negotiation* tidak berhasil, mereka bisa menyerahkan sengketa ke *High Council* untuk dibicarakan didalamnya, yang

²⁰ Walter Woon SC, “Dispute Settlement The ASEAN Way”, <http://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2010/01/WalterWoon-Dispute-Settlement-the-ASEAN-Way-2012.pdf>, diakses pada tanggal 9 Mei 2014.

memungkinkan untuk menyertakan negara nonASEAN yang terikat pada TAC namun tidak terlibat dalam sengketa terkait.

5. Pasal 17 menyatakan bahwa para pihak yang bersengketa setelah melalui tahapan perundingan di atas bisa merujuk pada pasal 33 ayat 1 Piagam PBB, yaitu menyerahkan penyelesaian sengketa menurut cara yang diatur dalam Piagam PBB.

2. Mekanisme dalam Piagam ASEAN (ASEAN Charter)

Dengan adanya Piagam ASEAN (2007), mekanisme penyelesaian sengketa sesungguhnya tidak jauh berbeda dengan apa yang sudah dirintis dalam TAC. Terwujudnya mekanisme penyelesaian sengketa ala Piagam ASEAN dimaksudkan untuk mendorong sebuah organisasi ini, terutama bagi terbentuknya Komunitas ASEAN, untuk memiliki pijakan kerangka hukum yang jelas dan mengikat bagi negara ASEAN.

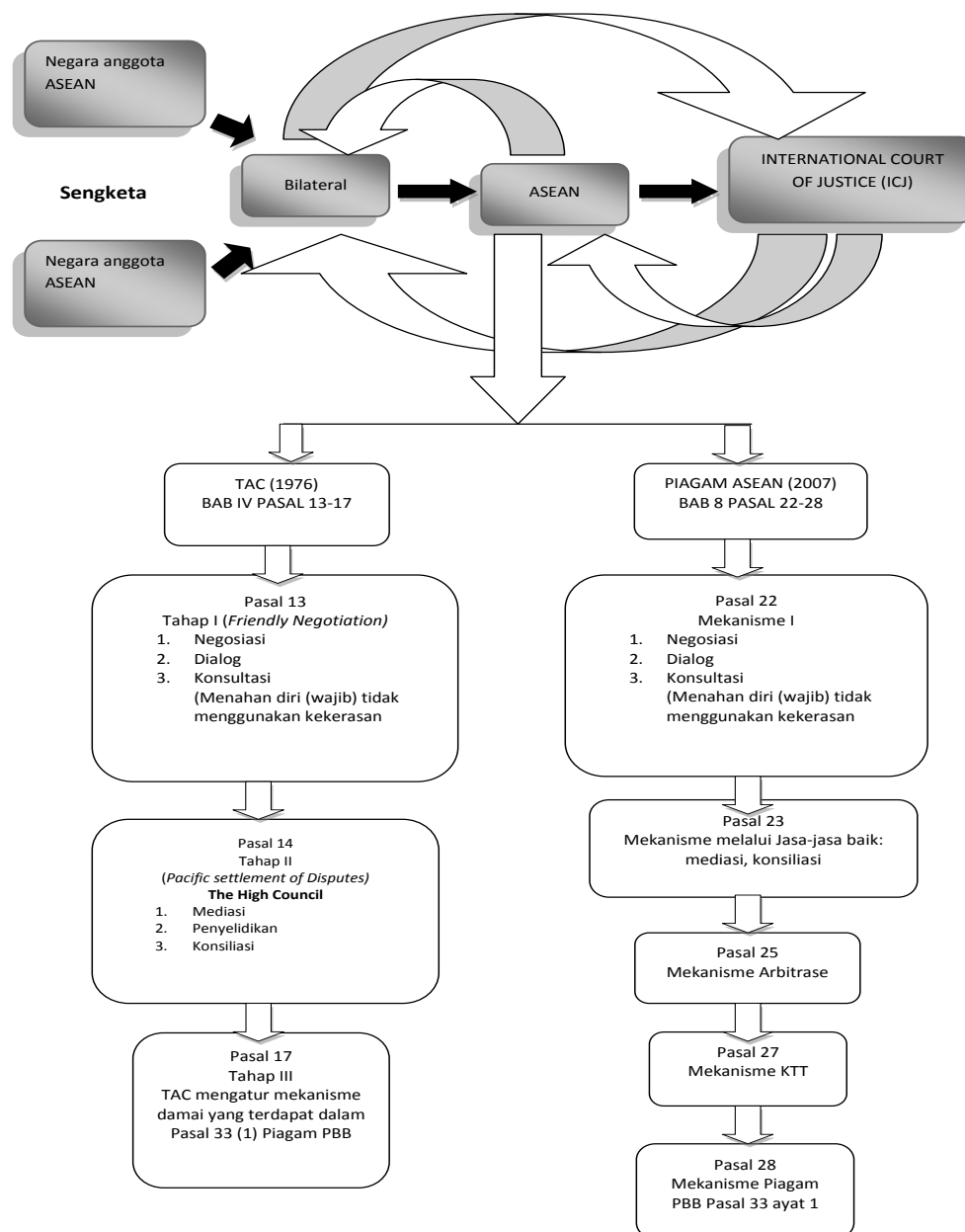
Prosedur penyelesaian sengketa berdasarkan Piagam ASEAN yang termaktub dalam Bab VIII pasal 22 – 28 (lihat bagan 1) berisikan sebagai berikut:

1. Pasal 22 menyatakan perlunya upaya negosiasi, dialog dan konsultasi disertai dengan (wajib) menahan diri untuk tidak menggunakan cara kekerasan.
2. Apabila cara di atas kurang berhasil, pihak yang bersengketa bisa merujuk pada pasal 23. Isi dari pasal 23 menyatakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui jasa-jasa baik (*good offices*), mediasi, konsiliasi.
3. Mekanisme melalui arbitrase bisa dipakai oleh pihak yang bersengketa apabila mekanisme sebelumnya tidak berhasil. Hal ini termaktub dalam pasal 25.
4. Pasal 27 menegaskan mekanisme penyelesaian sengketa dibawa ke KTT (Konferensi Tingkat Tinggi) ASEAN sebagaimana tertera dalam ayat 1 yang berbunyi:

“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. “

5. Selanjutnya, para pihak yang bersengketa bisa memutuskan secara bersama untuk melanjutkan penyelesaian sengketa ke tingkat yang lebih tinggi yaitu menggunakan mekanisme yang tertera dalam Piagam PBB Bab IV pasal 33 ayat 1. Ketentuan itu berbunyi:

“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 (ayat 1), The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means. “ (ayat 2).



Sumber: Disusun oleh Tim Perbatasan P2P-LIPI, 2014.

Gambar 2. Bagan Mekanisme Pengelolaan dan Penyelesaian Sengketa Perbatasan di Negara Anggota ASEAN

Dari uraian mekanisme di atas (Gambar 2) bisa disimpulkan bahwa langkah pertama (dan ini penting dalam ASEAN) yang harus diupayakan oleh pihak-pihak yang bersengketa adalah upaya negosiasi, dialog dan konsultasi untuk mencapai satu titik pemahaman atas munculnya sengketa. Upaya ini dijabarkan baik di dalam TAC maupun di Piagam ASEAN. Tahap awal inilah yang selalu ditekankan oleh ASEAN sebagai langkah meredam sengketa agar tidak semakin meluas.

Penegasan inilah yang digambarkan dalam Bagan 1 yang berkisar pada level bilateral, sebagaimana dicantumkan di TAC (pasal 13) maupun Piagam ASEAN (pasal 22) sebagai upaya awal di dalam ASEAN.

Dalam Gambar 2 itu juga digambarkan adanya prosedur penyelesaian di tingkat *International Court of Justice* (ICJ). Dalam hal ini, tidak tertutup kemungkinan sengketa yang tidak bisa diselesaikan di dalam ASEAN,

diteruskan ke ICJ berdasarkan kesepakatan bersama. Lalu mekanisme seperti apa yang sudah dilalui oleh negara-negara yang bersengketa untuk menyelesaikan maupun meredam sengketa itu?

Kasus Sengketa dan Solusi yang diambil oleh Negara-Negara ASEAN

1. Sengketa Malaysia – Indonesia

Sengketa antara Malaysia dan Indonesia²¹ ditemukan ketika perundingan tahun 1969 oleh kedua negara tidak mencapai kesepakatan dalam upaya delimitasi landas kontinen di Laut Sulawesi di mana Pulau Sipadan dan Ligitan berada, meski keduanya berhasil melakukan delimitasi Landas Kontinen di Selat Malaka, Selat Singapura, dan Laut China Selatan pada 22 September 1969.²² Berkaitan dengan hal tersebut, kedua negara menyetujui sebuah *treaty* pada 27 Oktober 1969, dan saling bertukar ratifikasi pada 7 November 1969.

Selang 10 tahun kemudian, Malaysia secara sepihak mengeluarkan sebuah peta baru yang menyertakan di dalamnya Sipadan-Ligitan dan Batu Puteh tahun 1979. Hal ini menimbulkan tindakan protes dari Indonesia dan Singapura. Indonesia dibawah Presiden Suharto melontarkan penolakan formal atas terbitnya peta Malaysia yang ditujukan ke Perdana Menteri Datuk Hussein Onn, dan mendiskusikannya pada 26 Maret 1980.²³ Berikutnya, Presiden Suharto, melakukan pertemuan berturut-turut dengan Perdana Menteri Malaysia yang baru, Mahathir Muhamad pada tahun 1992, 1993, 1994. Instruksi untuk penyelesaian masalah bilateral intensif ditingkatkan melalui pertemuan tingkat teknis seperti *Senior Official*, *Joint Commission*, dan

Joint Working Group (JWG).²⁴ Tidak hanya sampai di sini, masing-masing Kepala Negara juga menunjuk wakil-wakil khusus/*introlocutor* untuk melakukan penjajagan adanya peluang untuk penyelesaian sengketa. Namun, upaya keras JWG ataupun wakil-wakil khususnya tidak menghasilkan apapun.

Atas usulan Malaysia, akhirnya pada 14 September 1994, kasus sengketa diusulkan untuk diajukan ke tingkat internasional, yaitu Mahkamah Internasional (ICJ). Indonesia, melalui Mochtar Kusumaatmadja sebenarnya kurang menyetujui adanya pelibatan pihak ketiga dalam proses penyelesaian sengketa di ASEAN. Meskipun keanggotaan ASEAN saat itu masih berjumlah 5 negara, Mochtar Kusumaatmadja lebih memilih permasalahan di ASEAN diselesaikan lewat Dewan Tinggi (*High Council*) sebagaimana tercantum dalam TAC 1979 ASEAN. Bulan Oktober 1996 kedua pimpinan negara, akhirnya, menyetujui sengketa dibawa ke ICJ. Pada 2 November 1998, kedua pihak menyerahkan berkas-berkas ke ICJ, dan 4 tahun kemudian tepatnya 17 Desember 2002, ICJ mengumumkan sengketa dimenangkan oleh pihak Malaysia dengan 16 suara banding 1 suara.

Solusi

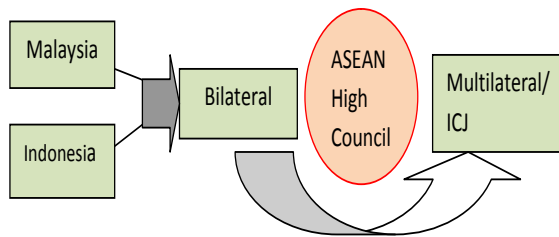
Secara umum ada tiga tipe penyelesaian sengketa antarnegara ASEAN. *Pertama*, penyelesaian sengketa perbatasan melalui tahap bilateral untuk selanjutnya diputuskan bersama ke tahap multilateral /internasional (ICJ). *Kedua*, penyelesaian sengketa secara bilateral, kemudian berlanjut ke tingkat internasional (ICJ) yang diajukan sepihak, tetapi dari tingkat ini dikembalikan langsung ke tingkat regional/ ASEAN. *Ketiga*, melalui tahap bilateral, ke tingkat internasional dan kembali ke bilateral untuk kemudian diputuskan dibawah kondisi *status quo*, yang disikapi kedua belah pihak dengan sebuah kerja sama persahabatan. Yang terakhir ini sesungguhnya menunjukkan tipe pengelolaan sengketa perbatasan, karena sengketaanya itu sendiri belum diselesaikan.

²¹ Ulasan tentang Sengketa antara Malaysia-Indonesia ini diambil dari hasil penelitian Tim Perbatasan P2P-LIPI tentang *Mekanisme Pengelolaan dan Penyelesaian Sengketa Perbatasan ASEAN*, tahun 2014 (sedang dalam proses penerbitan).

²² Asri Salleh, Che Hamdan Che Mohd Razali and Kamaruzaman Jusoff, "Malaysia's policy towards its 1963 - 2008 territorial Disputes", *Journal of Law and Conflict Resolution*, Vol. 1(5), Oktober, 2009, hlm. 107-116.

²³ *Ibid.*, hlm. 110.

²⁴ Pailah, *Op cit.*, hlm. 40.



Sumber: Bagan sengketa antarnegara ini dimodifikasi oleh penulis, yang diinspirasi dari bagan besar milik Tim Perbatasan P2P-LIPI (2011-2013).

Gambar 3. Bagan Alur Penyelesaian Sengketa Sipadan-Ligitan

Gambar 3 di atas memaparkan alur penyelesaian sengketa dari tingkat bilateral menuju multilateral-ICJ. Penyelesaian sengketa dua Pulau Sipadan dan Ligitan merupakan satu contoh penyelesaian sengketa kepemilikan pulau berdasarkan argumentasi historis dari masing-masing pihak yang relatif tanpa gejolak sengit²⁵ sebelum diajukan ke *International Court of Justice* (ICJ).

Tahap penjelasan alur solusi sengketa disajikan pada uraian sebagai berikut:

Alur 1→Bilateral

Alur sengketa antara Malaysia–Indonesia didahului dengan perundingan bilateral, yang kalau diikuti prosesnya mencerminkan tahapan yang cukup variatif. Perundingan itu dimulai tahun 1969 dengan keputusan Indonesia mendaulat kedua pulau itu berdasarkan Konvensi 1891.²⁶ Setelah terhenti lama, perundingan dimulai kembali tahun 1991 dengan pembentukan Komite Bersama Indonesia–Malaysia

²⁵ Sengketa Sipadan-Ligitan antara Malaysia dan Indonesia ini memang tidak diawali dengan satu perseteruan fisik (dalam arti kontak senjata) sebagaimana yang terjadi pada persengketaan perbatasan antara Thailand dan Laos maupun antara Thailand dan Kamboja. Hubungan Malaysia–Indonesia menjadi tegang bahkan bergejolak di tingkat masyarakatnya setelah keputusan ICJ tentang kepemilikan Sipadan– Ligitan menetapkan Malaysia sebagai pihak yang berhak atas kedua pulau itu.

²⁶ CPF Luhulima, “Kasus Sipadan–Ligitan Sebagai Satu Pembelajaran Bagi Penyelesaian Sengketa di Laut Sulawesi”, dalam Awani Irewati (Ed.) *Masalah Perbatasan Wilayah Laut Indonesia-Malaysia di Laut Sulawesi*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2006), hlm. 113.

(*Indonesia–Malaysia Joint Committee*).²⁷ Sehubungan perundingan di tingkat ini juga tidak menghasilkan kemajuan, pada akhirnya masing-masing pimpinan negara menunjuk perwakilan pribadi, dengan harapan kedekatan pribadi bisa lebih mudah memberi hasil perundingan yang lebih jelas.

Presiden Indonesia Soeharto dan Perdana Menteri Malaysia Mahathir Mohamad mendisposisikan perundingan sengketa ini masing-masing kepada Menteri/Sekretaris Negara Moerdiono dan Wakil PM Anwar Ibrahim. Namun, dalam rentang waktu yang begitu lama, hasil perundingan di tingkat inipun tidak menunjukkan kemajuan signifikan. Akhirnya upaya pendekatan diserahkan kembali kepada masing-masing pimpinan negara. Kedua pimpinan negara ini, akhirnya sepakat mengusulkan masalah ini untuk dibawa ke mahkamah internasional.

Jika melihat proses dan waktu penyelesaian secara bilateral, kedua negara sudah mengikuti tahapan yang dianjurkan dalam Pasal 13 Bab IV yang tercantum dalam TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*) 1976, yaitu tahap *friendly negotiation* yang mencakup negosiasi, dialog, dan konsultasi dengan menahan diri tidak menggunakan kekerasan.

Selanjutnya, di tahap II pada Pasal 14 perihal *Pacific Settlement of Disputes* yang mencakup proses mediasi, penyelidikan, dan konsiliasi sudah dilalui oleh Malaysia dan Indonesia berdasarkan kesepakatan bersama. Di tahap ini, keduanya tidak menyentuh/memberi kesempatan sedikitpun ke mekanisme *the High Council* dalam TAC (1976) untuk bekerja.

Alur 2→ Ke Tingkat Internasional

Pada akhirnya, kedua pimpinan negara sepakat untuk mengajukan persengketaan Sipadan-Ligitan ke tingkat internasional tanpa adanya aksi ‘*buying time*’ dari kedua belah pihak pada 2 November 1998. Mengapa langsung diajukan ke tingkat internasional?. Bukankah sengketa ini bisa diajukan terlebih dulu ke tingkat regional, yaitu *ASEAN High Council* dalam TAC (1976)?. Alasan mendasar bagi Malaysia ialah apabila

²⁷ *Ibid.*, hlm. 114.

sengketa ini diajukan ke *High Council*, maka dewan juri yang duduk dalam dewan itu tidak lain adalah negara-negara ASEAN yang mana hampir semuanya memiliki masalah perbatasan dengan Malaysia. Faktor subyektivitas dalam keputusan yang dihasilkan dikhawatirkan (oleh Malaysia) bisa terjadi. Sementara Indonesia, berdasarkan faktor kedekatan Soeharto dengan Mahathir menyetujui sengketa ini dibawa langsung ke Mahkamah Internasional.²⁸

Keyakinan Indonesia atas dua pulau ini didasarkan pada Konvensi 1891, utamanya pada pembukaan konvensi “...of defining the boundaries between the Netherlands possessions in the Island of Borneo and the States in that Island which are under British protection”.²⁹ Itu dipertegas dengan ketentuan penting Konvensi yang tercantum pada Pasal IV konvensi yang berbunyi:³⁰

From 4° 10' north latitude on the east coast the boundary-line shall be continued eastward along that parallel, across the island of Sebitik: that portion of the island situated to the north of that parallel shall belong unreservedly to the British North Borneo Company, and the portion south of the parallel to the Netherlands.

Isi Pasal IV yang mencantumkan kata “across” (dalam versi bahasa Inggris) dan “over” (dalam versi bahasa Belanda), menurut interpretasi dewan juri di ICJ mengandung dua pengertian yang berbeda. Dalam tulisan Luhulima dijelaskan lebih mendalam tentang makna ganda atas kedua kata ini.³¹ Namun faktanya, Mahkamah

Internasional tidak mendasarkan pengambilan keputusannya atas dasar isi pasal Konvensi 1891 ini. Mahkamah menetapkan keputusannya berdasarkan azas *effectivités*, yaitu apa yang sudah dilakukan oleh pihak Indonesia (sejak ketika masih dikuasai Hindia Belanda) dan apa pula yang sudah dilakukan oleh Malaysia (termasuk ketika masih dikuasai Inggris). Pada akhirnya Mahkamah Internasional (ICJ) mengeluarkan keputusan tentang kepemilikan Sipadan-Ligitan kepada Malaysia pada 17 Desember 2002.

Sampai di sini, kedua negara mengikuti tahap III dari Pasal 17 TAC (1976) yang mana mengatur mekanisme damai untuk lanjut ke mekanisme berikutnya, yaitu tahap yang lebih tinggi sesuai dengan bunyi Pasal 33 (1) Piagam PBB. Pada Chapter 6 *Pacific Settlement of Disputes* Pasal 33 Piagam PBB ini berbunyi:³²

Ayat 1: The parties to any dispute whose continuance is likely to endanger the maintenance of international peace and security shall, first of all, seek a solution by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

Ayat 2: The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.

Kandungan Ayat 1 itu sangat menganjurkan tahap 1 (*friendly negotiation*) hingga tahap-tahap yang bersifat nonkekerasan terlebih dulu diupayakan oleh pihak-pihak yang bersengketa sebagai cara penyelesaiannya sesuai dengan kesepakatan bersama.

interpretasi berbeda ketika dinarasikan dalam 2 bahasa. “From 4°10' north latitude on the east coast the boundary line shall be continued eastward along the parallel, **across** the island of Sebitik:....” (versi bahasa Inggris). “Van 4°10' noorder breedte ter oostkust zal de grenslijn oostwaarts vervolgd worden langs die parallel **over** het eiland Sebitik;...” (versi bahasa Belanda). Mahkamah Internasional melihat kedua versi ini memiliki interpretasi yang berbeda. Kata “across” bisa bermakna “melintasi” suatu pulau (yaitu Sebitik) atau berhenti pada ujung pantai pulau dimaksud. Sedangkan “over” bermakna berlanjut melampaui pulau dimaksud hingga terus ke arah timur. Ibid., hlm.120-121.

³² The United Nations Charter, *Treaties and Alliances of the World*, (London: John Harper Publishing, 2007).

²⁸ Sebagaimana diceritakan secara langsung oleh CPF Luhulima kepada penulis. Tentang ini bisa lihat lebih jauh pada tulisan CPF Luhulima, “Kasus Sipadan – Ligitan Sebagai Satu Pembelajaran Bagi Penyelesaian Sengketa di Laut Sulawesi,” dalam Awani Irewati (Ed.), *Masalah Perbatasan Wilayah Laut Indonesia – Malaysia di Laut Sulawesi*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2006).

²⁹ Merrills, JG, “Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia v Malaysia), Merits, Judgement of 17 December 2002, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52 Issue. 3, Juli 2003, hlm. 798.

³⁰ *Ibid.* Hal yang sama juga dikutip dalam CPF Luhulima, “Kasus Sipadan – Ligitan Sebagai Satu Pembelajaran Bagi Penyelesaian Sengketa di Laut Sulawesi”, dalam Awani Irewati (Ed.), *Masalah Perbatasan Wilayah Laut Indonesia-Malaysia di Laut Sulawesi*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2006), hlm. 120.

³¹ Artikel IV Konvensi 1891 yang dipakai sebagai dukungan klaim atas Sipadan dan Ligitan oleh Indonesia memiliki

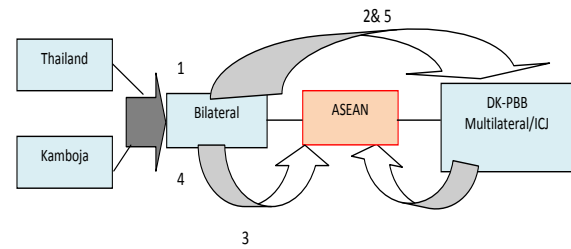
Dari penjabaran tentang alur penyelesaian sengketa dua Pulau Sipadan dan Ligitan bisa disimpulkan bahwa kedekatan pribadi antara pimpinan negara Indonesia Soeharto dan Malaysia Mahathir Mohamad saat itu mampu menyelesaikan sengketa perbatasan, tanpa memunculkan kontak senjata (berbeda dari sengketa perbatasan antara Thailand dan Kamboja dan sengketa antara Thailand dan Laos).

Tidak dipakainya mekanisme penyelesaian sengketa melalui *ASEAN High Council*, sesungguhnya ini melemahkan fungsi *High Council* menghadapi sengketa internal. Media penyelesaian sengketa yang dipilih media yang berada di luar zona internal, yaitu ICJ meski ini masih masuk dalam tahap akhir yang dicakup dalam Pasal 17 TAC. Kesepakatan tanpa menggunakan *High Council* merupakan keputusan politik antara Malaysia dan Indonesia, sedangkan keputusan ICJ atas sengketa ini merupakan keputusan hukum (2002).

2. Sengketa Thailand–Kamboja

Melihat alur sengketa antara Thailand dan Kamboja,³³ proses penyelesaian sengketa ini mengalami tahap penyelesaian yang beragam. Di samping itu, keputusan tentang penyelesaian sengketa di tingkat Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) tentang kepemilikan Candi Preah Vihear telah diterima oleh kedua belah pihak di tahun 1962. Kenyataan Kamboja adalah pemilik sah Candi Preah Vihear berdasarkan keputusan ICJ tidak disangkal oleh Thailand.

³³ Sengketa yang terjadi antara Thailand dan Kamboja adalah perebutan wilayah seluas 4,6 km² yang hingga kini belum ada penyelesaian. Penyelesaian sengketa yang diputuskan oleh ICJ tahun 1962 adalah keputusan tentang kepemilikan Candi Preah Vihear yang ditetapkan menjadi milik Kamboja. Keputusan ICJ itu tidak menetapkan garis perbatasan maupun kepemilikan wilayah sengketa seluas 4,6 km² bagi kedua negara.



Sumber: Bagan sengketa antarnegara ini dimodifikasi oleh penulis, yang diinspirasi dari skema besar milik Tim Perbatasan P2P-LIPI (2011-2013).

Gambar 4. Bagan Alur Penyelesaian Sengketa Thailand-Kamboja

Namun, selang 46 tahun kemudian, ketika UNESCO menetapkan Candi Preah Vihear sebagai warisan situs dunia (*World Heritage Site*) pada tahun 2008, Thailand memperlihatkan sikap protes besar terhadap UNESCO apalagi terhadap Kamboja. Meski sebelumnya Kamboja telah melakukan pemberitahuan resmi ke Thailand tentang rencana pengajuan candi ini ke UNESCO (Maret 2008), tetapi akhirnya Thailand merasa masalah ini bisa melebar hingga ke wilayah 4,6 km² yang masih dalam status sengketa dengan Kamboja. Thailand khawatir terjadi pemanfaatan atau pencaplokan sebagian kecil wilayah dari wilayah sengketa seluas 4,6 km² yang berbatasan dengan Candi Preah Vihear,³⁴ akan dilakukan Kamboja.

Solusi

Tahap penjelasan alur penyelesaian sengketa (Gambar 4) disajikan pada uraian sebagai berikut:

Alur 1→Penyelesaian Bilateral

Kedua belah pihak telah melakukan sejumlah pertemuan bilateral, baik di tingkat kementerian

³⁴ Dalam bagian ini tidak menjelaskan secara rinci argumentasi masing-masing pihak terhadap sengketa perbatasan, mengingat fluktuasi sengketa ini lebih diwarnai oleh masalah politik dalam negeri Thailand. Mengenai penjelasan lebih lanjut tentang Candi Preah Vihear dan wilayah seluas 4,6 km² lihat Sandy Nur Ikhsal Raharjo, “Kronologi Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand – Kamboja 2008 – 2011” dalam Awani Irewati (Ed.), *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand – Kamboja*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2015), hlm. 57-65. Penelitian ini juga mengutip penjelasan dari 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.

pertahanan maupun kementerian luar negeri, guna mencari solusi peredaaan sengketa. Ketika di tingkat bilateral tidak dapat dicapai suatu jalan keluar yang kondusif, ASEAN (22 Juli 2008) menawarkan suatu bantuan penyelesaian sebagai mediator untuk meredakan sengketa itu. Tawaran ini sayangnya ditolak oleh Thailand dengan alasan masalah sengketa perbatasan yang terjadi antara dirinya dengan Kamboja merupakan masalah bilateral.

Dalam konteks mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN, upaya pertemuan bilateral yang dilaksanakan antara Thailand dan Kamboja sesungguhnya sudah mengikuti tahap yang dianjurkan dalam mekanisme itu yaitu proses *friendly negotiation* (sesuai dengan TAC 1976 Bab IV pasal 13).

Ketika sengketa semakin mencapai titik kritis, yang mana kedua pasukan bersenjata dari masing-masing pihak sudah saling melakukan kontak senjata di perbatasan (sehingga sengketa melaju menjadi 'krisis'), pertemuan bilateral diadakan kembali pada 18-19 Agustus 2008 untuk menyepakati dibentuknya *Joint Border Committee* (JBC) yang bisa memayungi suatu bentuk kerja sama ekonomi, budaya dan pariwisata. Namun, selang waktu setelah itu terjadi kontak senjata lagi di perbatasan. Hingga pada 25–26 Januari 2009 dilaksanakan pertemuan Kemenlu antarnegara guna menyepakati penarikan pasukan. Sesudahnya, kontak senjata terus terjadi tanpa ada keinginan untuk mengakhirinya. Sampai sejauh ini, kedua negara tidak berhasil menggiring krisis ke tahap-tahap penyelesaian sebagaimana yang dianjurkan TAC Bab IV Pasal 13 maupun Pasal 14 yaitu melalui *friendly negotiation* dan *pacific settlement of disputes* (lihat Bagan 1).

Alur 2→ Pengajuan Sepihak ke DK-PBB

Tahap penyelesaian sengketa mulai merambah ke tingkat internasional ketika pihak Kamboja melaporkan Thailand ke pihak internasional yaitu DK PBB pada 8 Agustus 2010. Thailand menimpalnya dengan laporan berbeda ke PBB. Intinya Kamboja melaporkan sekaligus mengharap PBB bertindak tegas atas sengketa dengan Thailand. Sebaliknya, Thailand menolak turut campurnya pihak PBB atas sengketa

perbatasannya dengan Kamboja. Di tahap ini, Thailand jelas sekali menolak atas campur tangan pihak internasional (pihak ketiga) dalam proses penyelesaian sengketa perbatasan.

Alur 3→ Pengajuan Sepihak ke Tingkat ASEAN

Pada 24 Agustus 2010 Kamboja sempat meminta bantuan ASEAN untuk mengatasi masalah sengketa dengan Thailand. Di tahap ini terlihat betapa Kamboja sesungguhnya sudah bisa melihat ke depan bahwa masalah sengketa yang dihadapinya ini tidak akan bisa selesai hanya di tingkat bilateral. Namun, ASEAN menanggapi untuk diselesaikan di tingkat bilateral. Lagi pula, pengajuan Kamboja itu dilakukan sepihak, tanpa diikuti dengan pengajuan serupa dari pihak Thailand.

Alur 4→ Tingkat Bilateral

Pada 24 September 2010 Thailand dan Kamboja kembali sempat menyisihkan waktu di sela *the 2nd ASEAN-US Summit* yang berlangsung di New York, AS untuk melakukan pertemuan informal bilateral. Kedua negara menghasilkan kesepakatan untuk tidak menambah tentara di masing-masing pihak di perbatasan. Selanjutnya, kedua negara telah beberapa kali mengupayakan kembali ke meja perundingan, yang difasilitasi oleh ketua ASEAN (yang saat itu diketuai Indonesia), seperti pertemuan JBC (*Joint Border Committee*) pada 7-8 April 2011 di Bogor. Pertemuan itu gagal karena Thailand tidak hadir.

Alur 5→ Kamboja Mengajukan ke ICJ, Penyelesaian Hukum

Pada 28 April 2011 Kamboja mengajukan sengketa dengan Thailand ke tingkat Mahkamah Internasional di Belanda dalam hal interpretasi kembali atas keputusan ICJ 1962 (yang saat itu dimenangkan pihak Kamboja sebagai pemilik Candi Preah Vihear). Kamboja meminta ICJ untuk membuat aturan penarikan militer Thailand dari perbatasan dekat Preah Vihear. Keputusan sela ICJ menetapkan masing-masing pihak menarik mundur pasukan bersenjata dari wilayah sengketa, serta meminta ASEAN untuk segera mengirim tim pemantau di zona demiliterisasi. Tahun 2013 (bulan November) telah keluar hasil ICJ bahwa militer Thailand

harus keluar dari wilayah sengketa (candi Preah Vihear), dan Kamboja memenangkan hasil dari keputusan ICJ. Thailand bisa menerima keputusan ICJ ini.

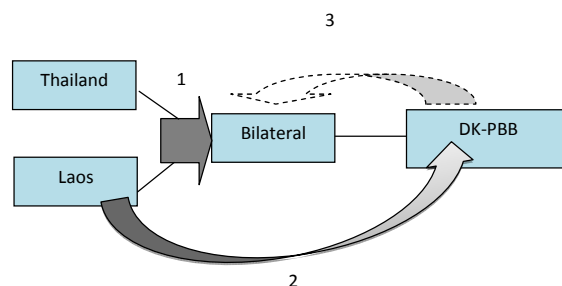
3. Sengketa Thailand–Laos

Pada kasus sengketa antara Thailand dan Laos, penentuan garis perbatasan belum selesai hingga kini. Kalau ditelusuri sebelumnya, kedua negara sebenarnya telah berupaya melakukan pertemuan formal guna menemukan ruang negosiasi. Bagi Thailand, klaim garis perbatasan yang disodorkan Laos sesungguhnya adalah garis perbatasan yang dibuat oleh Perancis di masa lalu yaitu ketika Laos masih menjadi bagian dari Indochina. Pada tahun 1946 antara Thailand dan Perancis sudah sepakat untuk menggunakan perjanjian 1893, 1904, 1907 dan 1926 sebagai dasar penentuan batas antara Thailand dan Laos.³⁵ Penting untuk dipahami bahwa sejumlah perjanjian itu hanya mencantumkan pembagian wilayah saja, dan tidak menetapkan tentang garis-garis batas antarnegara. Kondisi demikian juga dialami oleh Kamboja dan negara lainnya yang di masa lampau berada di bawah kekuasaan negara-negara Eropa, sehingga ini menimbulkan masalah di wilayah perbatasan. Dua sisi kepentingan yang berbeda antara Thailand dan Kamboja

maupun Laos, yang mana Thailand melihat bahwa penentuan garis batas harus dirundingkan kembali mengingat kedua negara tetangganya ini sudah tidak lagi berada di bawah kekuasaan Eropa (yaitu Perancis). Sementara Kamboja dan Laos melihat bahwa apa yang sudah diputuskan dalam perjanjian di masa lampau antara Perancis dan Siam (sebutan Thailand saat itu) tetap menjadi ketentuan final yang tidak bisa digugat.

Ketika Laos mendapat kemerdekaan dari Perancis tahun 1949, sikap politis Thailand tidak mau mengakui batas-batas yang sudah disepakati sebelumnya. Karena itu, Thailand bersikeras untuk mengajukan kembali ketetapan garis batas itu ke meja perundingan bilateral. Ini adalah yang menjadi latar belakang mengapa sengketa wilayah perbatasan antara Thailand (di Provinsi Phitsanulok) dan Laos (di Provinsi Xaignabouri) yang memperebutkan sebuah wilayah darat terjadi pada tahun 1970 an dan 1987–1988. Sengketa tersulut hingga mencapai titik ‘krisis’. Namun, krisis perbatasan yang dihadapi bisa diredam berdasarkan kesepakatan bersama untuk lebih memajukan hubungan ekonomi perbatasan di antara mereka. Hingga kini, sudah dibangun 4 ‘jembatan persahabatan’ (*Friendship Bridge*) di beberapa lokasi Sungai Mekong, yang memisahkan kedua negara ini.

³⁵ International Boundary Studies, “Laos–Thailand Boundaries”, *The Geographer* No. 20, Department of States, United States of America, 18 September 1962, yang dikutip juga dalam penelitian Masalah Perbatasan Thailand–Laos, P2P-LIPI, 2013 (dalam proses). Beberapa perjanjian yang diambil antara Siam (nama Thailand saat itu) dan Perancis ini berisikan kesepakatan peta perbatasan yang membagi wilayah otoritas antara wilayah jajahan Perancis (Indochina yaitu Kamboja, Laos, Vietnam)) dan wilayah otoritas Siam. Konvensi 1904, perjanjian 1907 penentuan wilayah. Perjanjian 23 Maret 1907 ditandatangani di Bangkok oleh Victor Collin de Plancy (Perancis) dan Prince Devawongse (Siam). “....Siam ceded the province of Battambang, Sisophon and Siem Reap (art.1) and received the port of Kratt and the Territory of Dan-Sai (art.2)” dikutip dari Lawrence Palmer Briggs, “The Treaty of March 23, 1907 Between France and Siam and the Return of Battambang and Angkor to Cambodia”, *The Far Eastern Quarterly*, Vol. 5, Issue 4, hlm. 452. Ronald Bruce St. John menuliskan “In August 1926, representatives of France and Siam concluded an agreement in which the former agreed to make the thalweg of the Mekong River the riverine borderline except where there were islands in the river.....In spite of French concessions, the Siamese government was dissatisfied with the terms of the 1926 convention because it failed to resolve two longstanding issues.” Lihat Ronald Bruce St John, “The Land Boundaries of Indochin: Cambodia, Laos and Vietnam”, *Boundary and Territory Briefing* Vol. 2, No. 6, 1998, hlm. 18.



Sumber: Bagan sengketa antarnegara ini dimodifikasi oleh penulis, yang diinspirasi dari skema besar milik Tim Perbatasan P2P-LIPI (2011-2013)

Gambar 5. Bagan Alur Penyelesaian Sengketa Thailand – Laos

Solusi

Alur penyelesaian sengketa perbatasan bisa dilihat pada proses berikut (sesuai dengan Gambar 5):

Alur 1 → Bilateral

Pada tanggal 16-23 April 1970 kedua negara sempat duduk dalam satu meja perundingan. Namun, ini tidak menghasilkan kesepakatan baru, sebagaimana yang diinginkan Thailand, karena Laos nampaknya lebih tertarik pada keinginan dibangunnya kerja sama perdagangan. Akibatnya, hubungan keduanya semakin memburuk, sehingga ketegangan di perbatasan semakin memuncak. Pada akhir 1975 terjadi 'konflik terbuka' di perbatasan Sungai Mekong.

Upaya perdamaian dilakukan Thailand dengan mengadakan komunikasi bersama (*joint communiqué*) tahun 1976 dan 1979. Di tahap ini keduanya menganggap pentingnya kesepakatan untuk menghormati kedaulatan, terutama yang terkait dengan keberadaan Sungai Mekong sebagai "*river of true peace and friendship*". Tahun 1984 ketegangan memuncak kembali dengan peristiwa kontak senjata yang kali ini tidak terkait dengan Sungai Mekong. Pusat sengketa ada pada wilayah pedesaan (Ban Mai, Ban Kang, dan Ban Savang) yang belum jelas garis perbatasannya. Tiga desa yang menjadi sengketa ini berlokasi di wilayah yang memang belum jelas garis batasnya yaitu antara Provinsi Xaignabouri di Laos dan Provinsi Utaradit di Thailand.

Alur 2 → Laos Ajukan ke PBB

Hingga akhirnya, Laos mengajukan sengketa ini ke Dewan Keamanan PBB pada 9 Oktober 1984. Akan tetapi, PBB tidak mengindahkan pengajuan Laos ini.

Alur 3 → Ke Bilateral

Akhirnya Thailand bersedia kembali ke meja perundingan bilateral untuk membicarakan kejelasan garis batas. Meski tahun-tahun berikutnya antara Thailand dan Laos masih diwarnai beberapa kali kontak senjata, perebutan wilayah perbatasan akhirnya diakhiri dengan dibuatnya persetujuan gencatan senjata pada 19 Februari 1988, yang berlanjut pada ditariknya pasukan bersenjata dari masing-masing pihak. Garis putus-putus pada alur 3 di Bagan 5 dimaksudkan sebagai kondisi gencatan senjata atau *status quo* hingga kini.

Sementara masalah garis batas belum tuntas, kedua negara ini sudah melangkah lebih jauh menuju suatu bentuk kerja sama persahabatan yang didasarkan pada kebutuhan saling menunjang. Di sepanjang Sungai Mekong telah dibangun empat jembatan persahabatan (*friendship bridges*) dari lima jembatan yang direncanakan guna mewadahi kepentingan ekonomi dan perdagangan melalui sungai.

Jadi dalam konteks sengketa perbatasan yang terjadi antara Thailand dan Laos sejatinya merupakan perjuangan kepentingan atas garis-garis batas sebagai penanda fisik kedaulatan negara. Garis kedaulatan ini masih dalam keadaan *status quo*, belum ada penyelesaian secara tuntas. Kalau melihat pada perkembangan kerja sama persahabatan yang semakin pesat, kedua pihak secara implisit menjalankan politik '*buying time*' atas penyelesaian perbatasan di bawah payung kerja sama ekonomi yang semakin menguntungkan.

Secara logika, apabila jembatan persahabatan (*friendship bridge*) yang dibangun itu kurang menguntungkan bagi keduanya, kalkulasi di atas kertas sudah pasti akan memperlihatkan perlunya pembatasan proyek pembangunan jembatan persahabatan yang mungkin hanya berjumlah satu atau dua saja.³⁶ Sementara masalah garis batas antara Thailand dan Laos belum seluruhnya selesai, perundingan dan pengelolaan melalui *Joint Commission for Bilateral Relation* (JCBR) tahun 1991, *General Border Committee* (GBC) 1994, *Joint Border Commission* (JBC) 1996, *Joint Cabinet Meeting* (JCM) 2013 tetap dijalankan dan diintensifkan untuk meredam sengketa. Yang patut dijaga oleh kedua negara adalah terpenuhinya tuntutan ekonomi di wilayah yang dipersengketakan agar tidak memunculkan sengketa kembali.

³⁶ Pada kenyataannya Jembatan Persahabatan (*Friendship Bridge*) yang dibangun di beberapa lokasi di Sungai Mekong mendukung kelancaran transportasi kegiatan ekonomi antara Laos – Thailand. Dari segi ekonomi jelas pembangunan infrastruktur ini menjadi akses utama dalam kegiatan perdagangan dan investasi. Dari segi politik, jembatan-jembatan ini merupakan mediasi dan penghubung Thailand menuju Vietnam, dan bagi Laos dengan kondisi '*land-locked state*' bisa memainkan peran penghubung antara Thailand dan Vietnam itu sembari membangun hubungan baik di perbatasan. Dari segi sosial bisa semakin mendekatkan hubungan kekerabatan antarmasyarakat perbatasan.

Penutup

Di dalam ASEAN diatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa perbatasan antarnegara yang tahap-tahapnya ditulis jelas dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dan *ASEAN Charter*. Klausul-klausul yang dikandung dalam TAC maupun *ASEAN Charter*, dalam implementasinya lebih merupakan suatu instrumen untuk meredakan sengketa agar tidak meningkat menjadi konflik terbuka, apalagi perang. Ada tiga tahap yang direkomendasikan dalam TAC maupun *ASEAN Charter*, yaitu bilateral, regional, multilateral.

Pada tiga kasus sengketa, Thailand-Kamboja, Malaysia-Indonesia, Thailand-Laos, sama-sama mengikuti tahap bilateral (negosiasi, dialog, konsultasi), sebagaimana dicantumkan dalam TAC dan *ASEAN Charter*. Namun, lamanya proses bilateral ini berbeda satu sama lain tergantung pada latar sengketa masing-masing pihak. Untuk kasus sengketa antara Thailand dan Kamboja, yang mana klaim kepemilikan sebuah candi (*Preah Vihear Temple*) dan wilayah 4,6 km² di sekitar candi dipermasalahkan oleh keduanya membuat proses penyelesaiannya begitu kompleks.

Secara historis, keputusan ICJ tentang kepemilikan candi ini sudah ditetapkan menjadi milik Kamboja tahun 1962. Namun, tahun 2000an Thailand kembali mempermasalahkan itu, apalagi tentang keberadaan wilayah darat seluas 4,6 km² memang tidak ditentukan dalam keputusan 1962. Dari proses bilateral (*friendly negotiation*), lalu ke proses DK-PBB, kembali ke ASEAN dengan fasilitatornya adalah Ketua ASEAN, selanjutnya kembali ke bilateral, dan pada akhirnya dilontarkan ke multilateral, yaitu ICJ. Tahun 2013 keluar keputusan ICJ yang memenangkan kembali Kamboja dengan kepemilikan wilayah 4,6 km².

Meski kasus sengketa Malaysia-Indonesia berakhir sama yaitu di tingkat multilateral/ICJ, perjalanan prosesnya tidak sekompleks sengketa Thailand-Kamboja. Proses bilateral memang berlangsung lama, meski keduanya akhirnya tidak mencapai kata sepakat di tingkat bilateral, tetapi keduanya sepakat untuk membawa sengketa ini ke tingkat multilateral yaitu ICJ.

Kedua pihak sepakat atas konsekuensi dari keputusan ICJ merupakan keputusan hukum.

Sedangkan penyelesaian sengketa Thailand-Laos (1987-1988) merupakan sengketa yang relatif lebih singkat daripada lainnya, dan keduanya sepakat mengadakan gencatan senjata (1988) untuk menghentikan pergesekan senjata di wilayah perbatasan yang diperebutkan oleh kedua pihak. Proses penyelesaiannya melalui proses bilateral, dan diajukan sepihak oleh Laos ke multilateral (DK PBB), tetapi tidak mendapat respon, lalu kembali ke cara bilateral. Disinilah sengketa perbatasan kedua pihak disepakati untuk “ditahan” untuk waktu yang belum ditentukan, sehingga status sengketa menjadi *status quo*. Kedua negara, kemudian melihat hal lain yang lebih signifikan yaitu pengembangan kerja sama ekonomi perbatasan. Kerja sama ini disambut positif oleh kedua negara dan berlangsung pesat hingga saat ini, disamping perundingan tentang garis perbatasan masih berlangsung terus.

Melihat ketiga kasus yang disajikan tidak bisa disebutkan mekanisme apa yang terbaik bagi penyelesaian mereka. Proses penyelesaian yang ditempuh oleh masing-masing kasus sengketa tergantung pada latar kepentingan domestik dan sejarah hubungan. Pada dasarnya, Thailand lebih menginginkan adanya perundingan baru tentang penentuan garis-garis batas wilayah perbatasannya dengan Kamboja dan Laos, yang sesungguhnya memperoleh warisan wilayah dari kekuatan penguasa (Perancis) di masa lalu. Setelah mereka lepas dari kekuasaan Perancis, ketetapan batas wilayah itu dipandang (Thailand) tidak berlaku lagi. Kalau antara Malaysia dan Indonesia sama-sama merupakan “pendiri” ASEAN, dan karenanya keduanya harus menyelesaikan kasus sengketa yang terjadi dengan tanpa memberi dampak menggoyahkan keutuhan ASEAN.

Intinya pengutamaan tahap bilateral, yang dikenal dengan *friendly negotiation* menjadi prioritas utama yang selalu ditekankan dan dianjurkan oleh ASEAN bagi setiap negara ASEAN yang sedang menghadapi suatu masalah, terlebih sengketa perbatasan. Dengan cara inilah keutuhan ASEAN tetap terjaga. Meski begitu, tahap kedua yaitu penyelesaian sengketa via regional (ASEAN), khususnya *ASEAN High*

Council, belum pernah difungsikan sehubungan pihak-pihak yang bersengketa seperti Malaysia, maupun Thailand masih menghadapi masalah perbatasan dengan negara-negara tetangganya. Dengan demikian, apabila sebuah Dewan Tinggi ASEAN dibentuk untuk merundingkan suatu sengketa, yang dewan jurinya adalah negara-negara ASEAN, dikhawatirkan tidak mampu mengambil sikap obyektif, dan adil. Inilah sebuah kekurangan dari mekanisme penyelesaian sengketa yang ditawarkan di ASEAN. Sekali lagi ini merupakan yang ‘terbaik’ yang ditempuh oleh mereka yang bersengketa, demi menjaga keutuhan ASEAN.

Daftar Pustaka

Buku

- International Boundary Studies. 1962. "Laos–Thailand Boundaries", *The Geographer* No. 20, Department of States, United States of America, 18 September.
- Irewati, Awani (Ed.). 2015. *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Irewati, Awani (Ed.). 2006. *Masalah Perbatasan Wilayah Laut Indonesia-Malaysia di Laut Sulawesi*. Jakarta: P2P-LIPI.
- The United Nations Charter. 2007. *Treaties and Alliances of the World*, London, John Harper Publishing.
- The Council of Ministers (Ed.). 2008. "Kingdom of Cambodia, the Temple of Preah Vihear", Proposed for the inscription on the World Heritage List, Phnom Penh, Juni.

Jurnal

- JG, Merrils. 2003. "Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia v Malaysia), Merits, Judgement of 17 December 2002." *The International and Comparative Law Quarterly*, 52 (3).
- Palmer Briggs, Lawrence. "The Treaty of March 23, 1907 Between France and Siam and the Return of Battambang and Angkor to Cambodia." *The Far Eastern Quarterly*, 5 (4).
- Ronald Bruce St John, Ronald. 1998. "The Land Boundaries of Indochina: Cambodia, Laos and Vietnam." *Boundary and Territory Briefing* 2 (6).

Surat Kabar dan Website

- Haller-Trost, Renate. (tanpa tahun). "The Territorial Dispute between Indonesia and Malaysia over Pulau Sipadan and Pulau Ligitan in the Celebes Sea: a Study in International Law". <https://www.dur.ac.uk/ibru/publications/view/?id=209>.
- Adler, Ron. 2002. "Surveyors Role in Delineation and Demarcation of International Land Boundaries", JS20 International Borders, FIG XXII International Congress, Washington, DC, USA, 19-26 April 2002. https://www.fig.net/pub/fig_2002/Js20/JS20_adler.pdf.
- Rushworth, Dennis. 1997. "Mapping in Support of Frontier Arbitration: Delimitation and Demarcation". IBRU Boundary and Security Bulletin Spring 1997. https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb5-1_rushworth.pdf.