

ASEAN dan Masalah Perbatasan Thailand–Malaysia

C.P.F. Luhulima

Permasalahan garis perbatasan antara Thailand dan Malaysia sudah selesai pada 1909. Permasalahan antara kedua negara di daerah perbatasan mereka adalah pembangunan bangsa Thai. Sangat sulit bagi Thailand untuk mengubah orientasi kebangsaan orang-orang Melayu Muslim menjadi orang Thai, apalagi mengasimilasi mereka. Permasalahan di perbatasan ini kemudian menjadi masalah bagi Malaysia: bagaimana mendukung minoritas Islam di Thailand Selatan tanpa mengusik kedaulatan negara itu. Kelegangan ini kemudian merwujud sebagai pemberontakan dan berbagai tindakan kekerasan lainnya dan penyelundupan lintas batas. Berbagai usaha dilakukan kedua belah pihak, seperti pengembangan Joint Development Strategy. Kesulitan utama tampaknya ada di pihak Thailand, yang tidak mau mengakui bahwa negara itu menghadapi pemberontakan yang berkepanjangan, tidak mau menghentikan “mentalitas penyingkiran” terhadap pemberontak-pemberontak itu, bahkan menyalahkan pihak Malaysia dan Indonesia. Malaysialah yang harus menanggung akibat sikap elite politik Thailand. Faktor Malaysia, Thailand dan ASEAN dibahas dalam usaha mengatasi konflik di perbatasan ini.

PENGANTAR

Bagi Captain Somapee, “Konflik Siam-Patani bersumber pada tiga pertimbangan: 1. Kehendak kerajaan Patani untuk berdaulat; 2. konsolidasi Kerajaan Siam di tahun 1909; dan 3. ancaman yang dirasakan atas identitas Muslim Melayu dari kebijakan asimilasi Thailand.”¹ Inti konflik antara dua kekuatan ini ialah Patani ingin bebas

¹ Captain Soonpuen Somapee, *Insurgency in Southern Thailand and the Four-Track Mitigation Policy*, http://www.navy.mi.th/navedu/acd/data_docu/capt_soonpuen_somapee/southern_thailand.pdf

dari kekuasaan Siam sedangkan Siam ingin mempertahankannya sebagai suatu bagian dari wilayahnya. Tetapi setelah Siam menguasai Patani dan menyerapnya ke dalam Kerajaan Siam bersama Kedah, Kelantan, dan Trengganu di 1785, kerusuhan di Patani tidak juga berhenti.

Inggris kemudian memaksa Siam untuk menyerahkan Kelantan, Perak, Kedah dan Perlis, tetapi mengakui kedaulatan Thailand atas Patani dalam suatu traktat perbatasan pada 1909. Raja Rama V lalu menggantikan semua sultan dan menunjuk pejabat-pejabat Thailand untuk memerintah wilayah ini. Sejak itulah orang-orang Melayu Muslim di selatan Thailand, kecuali di Satun, mulai memberontak melawan kekuasaan Thailand. Kebijakan asimilasi Thailand mengancam identitas orang Melayu. Pemerintah Siam mulai mendidik orang-orang Melayu Islam membaca dan menulis dalam bahasa Thai di bawah Undang-Undang Pendidikan Dasar tahun 1921. Tetapi, bagi orang Melayu keMelayuannya identik dengan Islam – keduanya tidak dapat dipisahkan. Di sinilah terletak masalah inti kekuasaan Thailand di wilayah Selatan ini.

Dengan memaksa mereka belajar bahasa Thai, orang-orang Melayu merasa bahwa pemerintah Thailand mencoba untuk memisahkan agama dari etnisitas Melayu mereka. Masalahnya menjadi lebih berat ketika pemerintah Phibun (1938-1944) menyebarluaskan nasionalitas Thai. Semua orang di Thailand, termasuk Melayu Islam, diharuskan berbahasa Thai dan mengenakan pakaian Thai. Orang-orang Muslim-Melayu atau Melayu-Muslim melihat integrasi nasional sebagai integrasi budaya Melayu ke dalam budaya Thai. Bagi mereka Budisme Thai dan Islam Melayu “berasal dari dua orientasi kosmologis yang berbeda”.

“Mereka tidak mau diintegrasikan ke dalam negara Thai. Mereka tidak mau kehilangan otonomi agama dan budaya mereka. Apabila negara merupakan manifestasi dari kosmologi Buddha, orang-orang Muslim Melayu tidak mau merupakan bagian dari padanya.

Orientasi etnis dari kedua komunitas, Budhisme Thai dan Islam Melayu, dikategorikan sebagai “sistem yang tertutup”. “Muslim Melayu ini memisahkan diri dari orang luar (bahkan orang Muslim lain), kecuali apabila mereka merupakan anggota kelompok yang sama atau berbahasa Melayu pula.” Dengan demikian, berpindah ke agama Islam tidaklah cukup. Seseorang harus “masuk Melayu” pula untuk dapat diterima sebagai seorang Muslim di wilayah ini. “Proses ini diperkuat melalui kesetiaan kepada memori historis dan peran para ulama dan “tok gurus”, yang menegaskan dan mempertahankan identitas etnis-religius masyarakat Muslim Melayu.”²

Dengan pemisahan Kelantan, Trengganu dan Kedah utara dari pusat keilmuan Islam, Patani, yang berada di wilayah Thailand, maka warisan dari demarkasi ini ialah meluasnya jaringan lintas-batas dengan banyak orang di kedua pihak memegang dua kewarganegaraan. Banyak orang Muslim yang hidup di Thailand Selatan mempunyai kartu identitas Malaysia dan terdaftar sebagai pemilih dalam pemilihan umum di Kelantan, Malaysia. Keadaan ini tidak dapat diatasi Thailand dan harus pula diperhatikan Malaysia sebelum negara ini mengambil tindakan.³

Perbatasan antara kedua negara ini tidak pernah merupakan hambatan bagi kegiatan lintas batas. Dwikewarganegaraan merupakan jalur mereka untuk mencari kerja dan mendapatkan kesempatan sosial lainnya. Malaysia tidak mengakui dwikewarganegaraan, tetapi sudah merupakan rahasia umum bahwa kepemilikan dwikewarganegaraan itu makin meluas. Secara tradisional Thailand membolehkannya, tetapi akhir-akhir ini pemerintah mencoba menariknya dari warganegaraanya di sebelah Selatan. Tidak ada konsensus tentang berapa orang yang mempunyai dwikewarganegaraan itu. Tetapi penduduk tanpa dwikewarganegaraan juga dapat melintasi batas dengan surat lintas batas yang berlaku untuk enam bulan. Kendatipun demikian, banyak pula orang yang tidak perdulikan surat lintas batas itu. Di bulan Agustus 2004 kedua negara setuju untuk mengganti pas

² Intiyaz Yusuf, “The Southern Thailand Conflict and the Muslim World,” <http://www.bangkokbiznews.com/2006/special/south/pdf/southern01.pdf>, hlm. 12.

³ Rita Camilleri, “Muslim Insurgency in Thailand and The Philippines: Implications for Malaysia’s Cross-Border Diplomacy,” <http://www.une.edu.au/asiacentre/PDF/No27.pdf>, hlm. 70.

perbatasan dengan “smart cards” yang akan diperkenalkan di kedua negara, tetapi bilamana tanda pengenal elektronik itu akan diberlakukan masih belum jelas.¹

Kedua negara ini “have a long history of boundary disputes but have consistently resolved them in original and innovative ways”.⁵ Respons Malaysia atas keadaan ini ialah bekerjasama dalam berbagai proyek pembangunan di Thailand Selatan. Malaysia memang menghadapi dilema di perbatasannya dengan Thailand: bagaimana mendukung minoritas Muslim di negara lain tanpa mengusik kedaulatan negara lain itu. Kendala ini diperbesar karena Malaysia merupakan anggota ASEAN. Tetapi pada lain pihak, sebagai anggota Organisasi Konferensi Islam (OIC) Malaysia diharapkan merespons kepentingan orang-orang Muslim. Dilema ini yang dihadapi Malaysia pula. Sebagai anggota ASEAN, Malaysia harus berpegang kepada tidak campur tangan dalam permasalahan dalam negeri negara anggota lain dan harus mengakui kedaulatan Thailand atas wilayah Patani, karena perbatasan antara kedua negara itu sudah ditetapkan dan diterima oleh kedua belah pihak. Tetapi keanggotaan pada OIC mengharuskannya membantu kebutuhan orang Muslim di seberang perbatasannya dengan Thailand. Sementara, Thailand sendiri adalah “observer” pada OIC itu.

Untuk mencoba mengatasi masalah bersama ini, suatu sidang kabinet bersama antara Malaysia dan Thailand diadakan pada Desember 2002. Kedua belah pihak setuju untuk meningkatkan perang terhadap teror dan penyelundupan lintas-batas (termasuk pengakhiran dwi-nasionalitas), dimulainya pembangunan pipa gas bersama melintasi wilayah Thailand, koordinasi strategi industri, serta meningkatkan pariwisata dan perdagangan. Suatu persetujuan kerja sama militer ditandatangani pada 22 Mei 2003 yang mencakup patroli bersama, standarisasi prosedur operasi militer dan membuka pintu-pintu masuk untuk meningkatkan kegiatan ekonomi di

¹ John Funston, Thailand's Southern Fires: The Malaysian Factor, <http://www.une.edu.au/asia-centre/PDF/No26.pdf>, hlm. 3-4.

Captain Somapee, Insurgency In Southern Thailand And The Four-Track Mitigation Policy, http://www.navy.mi.th/navedu/acd/data_docu/capt_soonpuen_somapee/southern_thailand.pdf, hlm. 69.

antara keduanya. Di bulan Juli 2003 Mahathir dan Thaksin memulai suatu konferensi tingkat tinggi tahunan (dikenal sebagai *Annual Consultation*) dan setuju bagi "suatu derajat integrasi ke lima provinsi Thailand Selatan dan negara-negara bagian Malaysia utara, Kedah, Perlis dan Kelantan." Rencana ini kemudian dikenal sebagai *Joint Development Strategy* dan bertujuan untuk melakukan kerja sama di berbagai bidang ekonomi dan sosial di wilayah perbatasan.⁶

Bagi Capt. Somapee, Malaysia merupakan negara tetangga yang sangat baik. Negara itu mencoba segala sesuatu untuk menghentikan kekerasan di Selatan. Orang-orang Thai perlu belajar bagaimana mengakhiri masalah di Selatan dari orang-orang lain dan pemerintah Thai perlu menjelaskan bagaimana mengakhirinya dengan benar, kalau tidak kekerasan tidak akan pernah berakhir. Masalahnya ialah bagaimana pemerintah Thai menjelaskan kepada elite politiknya bahwa hanya perundingan merupakan cara untuk mengakhirinya. Sekali mereka mendukung pendekatan ini, maka kita akan melihat keberhasilan."⁷ Pembahasan selanjutnya akan mengetengahkan faktor Thailand, faktor Malaysia dan peran Mahathir Muhammad dalam usaha penyelesaian konflik di daerah perbatasan antara kedua negara dan kerangka ASEAN.

FAKTOR THAILAND

Kesulitan yang terdapat di pihak Thailand ialah bahwa pemerintah tidak mau mengakui secara terbuka bahwa negara itu menghadapi pemberontakan yang berkepanjangan, tidak mau menghentikan "mentalitas pengingkaran" atas pemberontakan di bagian selatan negara itu. Kalau saja pemerintah Thai dapat menerima kenyataan bahwa negara ini menghadapi suatu pemberontakan yang menghancurluluhkan, dan bahwa jalan terbaik untuk keluar dari keadaan itu adalah mengakhiri mentalitas pengingkaran dan mengakui keparahan dari konflik itu dan mengakui sifat etnis-

⁶ John Funston, "Malaysia and Thailand's southern conflict: reconciling security and ethnicity," *Contemporary Southeast Asia*, August 2010, hlm. 3.

⁷ Captain Soonpuen Somapee, dalam surat elektronik ke C.P.F. Luhulima, May 9, 2012.

nasionalismenya – mungkin kita dapat merubah situasinya. Orang-orang Thai berhak mendapatkan sesuatu yang lebih baik.⁸

Karena itu, sangatlah tidak menguntungkan bahwa Kementerian Luar Negeri Thailand tidak punya pilihan dan harus melestarikan sindrom pengingkaran ini dalam diplomasi mereka. “It has always been the military and the folks at Government House who have called the shots as to how the conflict should be dealt with domestically and internationally.” Permasalahan yang paling besar yang dihadapi Thailand ialah “policymakers are not committed to the idea of a peace process because they think they will lose face and political capital.”⁹ Rasa kehilangan muka dan modal politik di sebagian elite politik Thailand inilah yang menyulitkan negara itu menghadapi kenyataan dan mencari penyelesaian pemberontakan di Patani. Apabila kelompok yang menjalankan “sindrom pengingkaran” ini tidak dikelola dengan baik, maka mereka dapat menciptakan suatu krisis yang berkepanjangan bagi Thailand. Somapee berpendapat bahwa ada dua langkah untuk menangani para “resistors” ini:

“(a) the Thai government must identify ways to change their world view through participation and alter their attitudes, values, and behaviors; and (b) if they still resist the policy, some hard decisions must be made: they must be removed from their government positions so as not to obstruct policy implementation.”¹⁰

Perdana Menteri Thaksin Shinawatra memerintah ketika pemberontakan dimulai sampai ia digeser dalam suatu pengambilalihan kekuasaan pada September 2006. Kebijakan Thaksin memperparah pemberontakan, yang berada di tingkat yang paling rendah di 2004-2005. Thaksin menghendaki hasil-hasil segera dan menggantikan komando Tentara IV di Thailand Selatan dengan cepat sekali, dengan mengangkat 6 komandan secara berturut-turut dalam kurun waktu 3 tahun. Angkatan bersenjata yang berjumlah 60.000 orang di wilayah ini tidak terorganisasi, penuh dengan korupsi dan saling menjegal untuk

⁸ The Jakarta Post - “OIC visit and state of denial over the South”, 20 Mei 2012, dikutip dari surat kabar *The Nation*, Bangkok.

⁹ “OIC visit and the state of denial over the South”, *The Jakarta Post*, 20 May 2012.

¹⁰ Somapee, hlm. 39.

memperoleh bagian yang lebih besar dari dana yang disediakan. "The insurgency gained in strength in 2006–2007, with most government services in the countryside barely intact as the insurgents set about establishing a modest parallel infrastructure."¹¹

Tiga bentuk kekerasan terjadi secara berturut-turut di tahun 2004 yang memperparah keadaan ketika Thaksin memerintah: perampokan senjata dan amunisi dari sebuah kamp militer di bulan Januari; peristiwa berdarah di Mesjid Kruesch pada 28 April dan tragedi Tak Bai pada 25 Oktober. Thaksin kemudian menjelaskan bahwa ketiga peristiwa ini tidak terjadi lepas satu dari yang lain, melainkan merupakan bagian dari suatu rencana yang lebih besar yang direncanakan oleh suatu jaringan di luar negeri. Pertanyaannya ialah apakah penjelasan yang diberikan Perdana Menteri Thaksin diperoleh dari badan intelijen nasional ataukah menyalahkan pihak luar berarti bahwa kegagalan untuk mendapatkan penyelesaian masalah di Thailand Selatan bukan salah pemerintah Thai saja? "Ultimately, the strategy of blaming an external source proved to be successful beyond the Thai government's wildest expectations when the finger was pointed at two neighboring countries, Malaysia and Indonesia."¹²

Kemudian, Perdana Menteri Thailand itu mengejutkan Malaysia dan Indonesia, "bahkan seluruh dunia", ketika ia menyatakan di program radio mingguan yang berjudul "Perdana Menteri Thailand bertemu dengan rakyat" bahwa hutan-hutan di Malaysia "penuh sesak" dengan "pelatihan bersenjata bagi para pemberontak dan bahwa Indonesia merupakan sumber inspirasi gerakan teroris di Thailand." Tidak lama sesudah itu Perdana Menteri Abdullan Badawi mengeluarkan bantahan dan meminta pemerintah Thailand membuktikan ucapan itu.

Sesudah bantahan Malaysia, Thaksin tidak lagi mengulangi pernyataannya. Tetapi, ia meminta Deputy Menteri Dalam Negeri

¹¹ Zachary Abuza, "The Ongoing Insurgency in Southern Thailand: Trends in Violence, Counterinsurgency Operations, and the Impact of National Politics," Institute for National Strategic Studies, Strategic Perspectives 6, hlm.3. http://www.ndu.edu/inss/docuploaded/Strategic%20Perspectives%206_Abuza%20.pdf

¹² Ukrist Pathamanand, From Friends to Enemies, http://www.thaiworld.org/en/include/print.php?text=119&category_id=5&print=true, 5 Juni 2012.

Thailand Sutham Saengprathun memberikan kesaksian bahwa ia memiliki gambar-gambar pelatihan militer itu sebagai bukti. Permintaan Thaksin ini kemudian mendeskreditkan Menteri Dalam Negeri yang kemudian menyatakan bahwa ia sendiri belum pernah melihat foto-foto itu. Pemerintah Thailand sendiri tidak pernah memberikan bukti tentang klaim itu kepada Malaysia dan Indonesia.

Thaksin sendiri berperan dalam meningkatkan ketegangan dengan Malaysia dan Indonesia. Ia senantiasa menghindari pembicaraan langsung dengan pihak Malaysia dan Indonesia. Ia bahkan menjuruskan masalah ini “memburuk, dan menjadikannya suatu konflik regional ketika ia mengejutkan rekan-rekan di KTT ASEAN di Vientienne, ketika ia mengatakan bahwa ia tidak akan ragu-ragu untuk meninggalkan sidang itu apabila Malaysia atau Indonesia akan mengajukan kekerasan Takbai pada sidang itu. “Hanya dalam satu tahun kita berhasil menjadikan dua teman kita menjadi musuh. Bagaimana mungkin bahwa persetujuan kita dengan Malaysia dan Indonesia dibahas setiap hari di kalangan diplomatik dan disebar di berbagai *websites* dan media lokal dan internasional. Lebih parah lagi, pengabaian pemerintah Thai atas konflik di Selatan dan perselisihan dengan pemberontak Malaysia dan Indonesia menginternasionalisasi masalah ini.”

Thailand is moving into the structure of the Muslim world – a structure that is diverse in its dimensions and multi-layered in its conflict of power and interest. Inevitably, these are new and sensitive, if extremely perilous, dimensions. The Thai government has thus far not been able to lessen or put an end to the conflict with these two countries. To make matters worse, it has even ignored the negative views expressed by the Muslim world. Since early 2004, the Jakarta Post of Indonesia, the largest Muslim nation in the world, and Saudi Arabia’s Arab News have focused their attention on the violence in as well as the Thai government’s stance towards the three southern provinces. The problems in Southern Thailand have been represented as a common problem of the Muslim world.¹³

¹³ Ukrist Pathamanand, *From Friends to Enemies*, http://www.thaiworld.org/en/include/print.php?text=119&category_id=5&print=true, 5 Juni 2012

Captain Somapee sangat menyayangkan bahwa pemerintah Thaksin tidak membangun kerja sama yang baik dengan Malaysia. Thaksin menyalahkan Malaysia mendukung para pemberontak di Thailand Selatan. "Malaysia is one of the keys to success in mitigating the insurgency. Thailand needs coordination with Malaysia so that the insurgents cannot use its territory as a safe haven." Sangatlah penting, kata Captain Somapee, bahwa pemerintah Thailand harus bekerjasama dengan pemerintah Malaysia untuk mempersempit ruang gerak para pemberontak di wilayah perbatasan sehingga kerja sama ini akan membuat infiltrasi dari Malaysia jauh lebih sulit.¹⁴

FAKTOR MALAYSIA

Reaksi Malaysia atas perlawanan orang Melayu di Thailand Selatan merupakan suatu percampuran antara kehati-hatian dan simpati bagi sesama Melayu Islam, serta *Realpolitik*. Pada akhir Perang Dunia II kelompok yang tergabung dengan Malay Nationalist Party (MNP) melihat keempat provinsi selatan Thailand ini sebagai bagian dari Melayu/Indonesia Raya (suatu negara Melayu yang menggabungkan negara-negara Melayu dan Indonesia, termasuk Filipina Selatan dan keempat provinsi Selatan Thailand dengan mayoritas orang Melayu), dan mendukung penggabungan Malaya dengan Thailand Selatan. Sebagai pewaris tradisi ini, Patrai Islam SeMalaysia (PAS) sering mendukung orang-orang Thailand Selatan, terutama ketika mereka berkuasa di Kelantan, yang berbatasan dengan Thailand Selatan di tahun 1959. Sejak waktu itu PAS mempertahankan kantor besarnya di Kelantan, kecuali antara 1978 dan 1990, dan senantiasa mendukung otonomi Thailand Selatan, kemerdekaannya atau penggabungan dengan Malaysia.¹⁵

Lawan politik PAS, UMNO, yang mendominasi perjuangan kemerdekaan dan pemerintah nasional Malaysia secara berturut-turut, juga mendukung konsep Melayu Raya, tetapi ketua partai Dato'Onn bin Jaffar menentang usaha untuk mendukung seruan "irredentist".

¹⁴ Captain Soonpuen Somapee, *Insurgency In Southern Thailand And The Four-Track Mitigation Policy*, http://www.navy.mi.th/navedu/acd/data_docu/capt_soonpuen_somapee/southern_thailand.pdf, hlm. 14.

¹⁵ Funston, *Thailand's Southern Fires: The Malaysian Factor*, hlm. 5.

Ibu dari Tunku Abdul Rachman, yang menggantikannya pada 1951, adalah seorang Thai dan Abdul Rachman menerima pendidikan di Bangkok, yang membuatnya lebih bersimpati pada Thailand. Pada 1955 ia mengunjungi Bangkok dan setuju bahwa dukungan Thailand bagi kemerdekaan Malaysia tidak mencakup dukungan kepada orang-orang Melayu di Thailand Selatan. Kendatipun demikian, Tunku Abdul Rachman kemudian bersimpati dengan orang Melayu Thailand: dalam suatu rapat UMNO pada 1961 ia menyatakan bahwa mereka yang melarikan diri dari tekanan politik diberikan tempat berlindung di Malaya. Ketua-ketua UMNO berikutnya meneruskan kebijakan itu. Karena rivalitas yang ketat dengan PAS, maka UMNO tidak dapat menghindari bersimpati dengan orang-orang Melayu Thailand apabila terjadi konflik antara orang-orang Muslim Thailand di Selatan dengan Bangkok. Secara resmi, Malaysia selalu mengatakan bahwa persoalan di Thailand Selatan adalah masalah internal Thailand.¹⁶

Sikap obyektif Malaysia mengalami kesulitan di tahun 2004 dengan peristiwa mesjid Krue Se pada 28 April dan peristiwa Tak Bai pada 25 Oktober, yang mengakibatkan protes keras Malaysia, suatu perdebatan di Parlemen yang belum pernah terjadi dan kecenderungan untuk melakukan intervensi dalam masalah dalam negeri Thailand. Ketegangan antara kedua negara ini tetap tinggi selama 2005. Thailand menuduh Malaysia terlibat dalam kekerasan di Thailand Selatan. Segera sesudah insiden Krue Se, Perdana Menteri Abdullah Badawi menawarkan tempat perlindungan bagi mereka yang mencari perlindungan dari kerusuhan. Thaksin langsung bereaksi dengan “tolong jangan campur tangan dan biarkan kami selesaikan masalah ini sendiri”. Sesudah Tak Bai, Abdullah menelpon Thaksin untuk menyatakan keprihatinannya, dan berusaha untuk mengirim Wakil Perdana Menteri Najib Tun Razak ke Bangkok. Thaksin menolak tawaran itu. Menteri Luar Negeri Syed Hamid menyatakan kepada media lokal bahwa masalah di Thailand adalah masalah dalam negeri Thailand. Kendatipun demikian ia menyatakan bahwa apabila permasalahan itu tidak diselesaikan dengan benar,

¹⁶ Funston, *Ibid.*, hlm. 4.

maka permasalahan itu akan mempunyai dampak yang negatif bagi ASEAN secara keseluruhan, jadi prinsip non-intervensi ASEAN harus dirubah untuk kepentingan bersama.

Malaysia bahkan membahas insiden Tak Bai di bulan November, dan dengan suara bulat mengutuk tindakan keamanan Thailand. Thailand menyatakan bahwa mosi parlemen Malaysia diajukan oleh PAS, tetapi didukung oleh empat anggota parlemen dari faksi UMNO. Thaksin kemudian mengancam akan meninggalkan konferensi tingkat tinggi ASEAN pada akhir November 2005 di Kuala Lumpur apabila negara negara anggota ASEAN lainnya mengajukan insiden Tak Bai, kendatipun ia kemudian membolehkan penyebutan kerusuhan dan kekerasan di Thailand Selatan secara umum saja. Hal ini kemudian diikrarkan dalam Chairman's Statement of the 11th ASEAN Summit "One Vision, One Identity, One Community", Kuala Lumpur, 12 December 2005

...

7. We welcomed the efforts towards enhancing ASEAN's cooperation in combating terrorism and other transnational crimes through the implementation of agreements among ASEAN Members Countries and the revitalisation and re-ordering of priorities of existing work plans and programmes to give sharper focus to meeting the challenges posed by such crimes. We recognised the important role of inter-faith dialogue in fighting the spread of terrorism and promoting understanding among our people.

Pada KTT XII ASEAN di Cebu, Filipina, 9-15 Januari 2007 perang terhadap terorisme dan kejahatan lintas batas diulangi kembali dalam kerangka *ASEAN Security Community*:

15. We signed the ASEAN Convention on Counter Terrorism to enhance the region's capacity to confront terrorism in all its forms and manifestations, and to deepen counter-terrorism cooperation among our law enforcement and other relevant authorities. We also recognized the importance of inter-faith dialogue in fostering greater understanding among our peoples and pledged to increase cooperation in this area.

KTT Cebu ini juga mengikrarkan *ASEAN Convention on Counter Terrorism* (13 Januari 2007). Persetujuan Thailand di Kuala Lumpur dan Cebu mengingatkan kita pada persetujuan yang pernah dicapai kedua negara ini pada Desember 2002 dan Mei-Juli 2003 untuk menghadapi terorisme dan penyelundupan lintas batas bersama. Tetapi, kedua konferensi ASEAN itu menambahkan dialog antar-agama untuk mengisolasi terorisme dan penyelundupan lintas-batas dari permasalahan antar-agama.

Penerjemahan kesepakatan besar pada tingkat ASEAN di lapangan di Thailand Selatan masih sulit dilakukan. Kedua belah pihak tidak menganggap bahwa kerusuhan dan pemberontakan di Thailand Selatan merupakan permasalahan perbatasan ataupun konflik antar-negara. Thailand tetap menganggap bahwa permasalahan di Thailand Selatan adalah masalah internal Thailand. Malaysia pun menganggap kerusuhan dan pemberontakan di Thailand Selatan sebagai masalah internal Thailand, hanya saja Malaysia harus menanggung akibat dari tindakan-tindakan keamanan pemerintah Thailand yang melintasi batas antara kedua negara.

Malaysia memang tetap menjaga agar supaya Thailand tidak dipermalukan di dalam forum-forum ASEAN dan Organisasi Konferensi Islam. Hubungan antara kedua negara membaik pada akhir 2005. Perubahan dalam kebijakan Thailand sejak pengambilalihan kekuasaan pada September 2006 dihargai Malaysia, tetapi kerjasama Thailand-Malaysia tidak banyak berubah. Ketika Perdana Menteri Najib Razak baru terpilih sebagai perdana menteri ia diundang oleh Abhisit Vejjajiva, Perdana Menteri Thailand, untuk berkunjung ke Thailand selatan pada 7-9 Desember 2009. Najib menyatakan bahwa ia dapat memberikan pandangannya yang penting bagi semua pihak untuk bekerjasama demi meraih suatu penyelesaian yang dapat menciptakan keamanan di masa depan. Kata Najib:

“Certainly what is most important is for me to know what is the view and attitude of the Thai government with regard to finding a solution to the prolonged conflict in Southern Thailand”.

Najib tetap, sesuai garis kebijakan Malaysia tentang masalah Thailand Selatan, yang mengakui bahwa pemberontakan di sana adalah masalah dalam negeri Thailand. Baginya penting untuk

mengetahui kebijakan yang akan dijalankan Thailand untuk merubah jalannya konflik dan mengendalikannya.¹⁷

Ketika Perdana Menteri Thailand Yingluck Shinawatra datang ke Malaysia pada bulan Februari 2012 untuk memperkenalkan diri sesuai kebiasaan di ASEAN, Perdana Menteri Malaysia Najib Razak menyatakan bahwa Malaysia tidak mendukung pemberontakan dan menolak kekerasan di Thailand Selatan. Ia berjanji untuk membantu negara tetangganya untuk mencari penyelesaian damai jangka panjang di wilayah selatan Thailand dan utara Malaysia. Najib menambahkan bahwa ia berharap pemerintah Thai memberikan lebih banyak pembangunan ekonomi dan kesempatan berkembang bagi penduduk di Thailand Selatan. "We both agree that this is a domestic matter for Thailand and that the people in the south must not seek a separate state," kata Najib.¹⁸

MEDIASI MAHATHIR

Pada akhir 2005 Mahathir Mohamad terlibat dalam memfasilitasi pembicaraan perdamaian antara para pemberontak dan pemerintah Thai. Mediasi Mahathir mulai di bulan Juni 2005 ketika Raja Thailand menunjuk seorang Konsul Kehormatan di Langkawi, pegusaha Malaysia Dato' Eskay Sharyl Abdullah, untuk mewakili kepentingan Thailand di Malaysia dan meningkatkan hubungan bilateral antara kedua negara.¹⁹ Ratusan orang Thailand Selatan yang melarikan diri ke Malaysia untuk menghindari penangkapan mulai meminta bantuannya dan ia meminta Mahathir untuk membantunya. Mahathir kemudian meminta Anand Panyarachun, seorang mantan perdana menteri Thailand dan ketua Komisi Rekonsiliasi Nasional – sebuah badan yang independen yang memberi nasehat kepada pemerintah Thailand tentang masalah-masalah di Selatan, ketika Anand mengunjungi Kuala Lumpur pada permulaan bulan Oktober 2005. Akhir November Mahathir mengunjungi Bangkok dan bertemu

¹⁷ "Malaysian PM to visit southern Thailand," *Bangkok Pundit*, 7 Desember, 2009. <http://asiancorrespondent.com/26002/malaysian-pm-makes-important-visit-to-southern-thailand/>

¹⁸ Najib to Yingluck: Malaysia opposes violence in Thailand's far South, *Pattaya Mail*, 22 Februari 2012.

¹⁹ Encyclopedia of Malaysia, http://malaysia.jbdirectory.com/Shazryl_Eskay_Abdullah

dengan Anand, Perdana Menteri Thaksin, dan Raja Bhumipol, yang mengabsahkan saran Anand bahwa Mahathir bertindak sebagai penengah.²⁰ Dari 2006 sampai 2007 Eskay dan Mahathir ditunjuk untuk menengahi konflik di Thailand Selatan, yang disebut perundingan perdamaian Langkawi.²¹

Pada akhir November Let. Jen. Vaipot Srinual, kepala Pusat Keamanan Komando Tertinggi Angkatan Bersenjata Thailand, dan Jend. Winai Pathiyakul, kepala Dewan Keamanan Nasional, ikut serta dalam dialog itu, yang berarti dukungan tingkat tinggi atas proses itu. Negosiasi lanjut dilakukan pada 26-27 Desember 2005 dan suatu draf saran kemudian diberikan kepada Deputy Perdan Menteri Jend. Chidchai pada Februari 2006.

Sementara itu, Mahathir menyatakan dengan tegas kepada orang-orang Muslim di Thailand Selatan bahwa mereka harus realistis. "Kami menjelaskan kepada mereka bahwa kekerasan tidak akan berguna bagi mereka." Tidaklah mungkin bahwa Pemerintah Thailand akan menyerahkan wilayahnya. Tetapi Mahathir menambahkan bahwa mereka tidak menghendaki kemerdekaan atau bahkan otonomi. "Mereka hanya menghendaki perdamaian, kebijakan pendidikan yang lebih baik, pembangunan yang merata, dan masa depan yang lebih baik bagi (Thailand) Selatan." Tetapi, Dato' Eskay menyatakan lain; ia mengungkapkan bahwa peserta Langkawi bersedia untuk menerima sesuatu yang lebih kurang dari kemerdekaan.

Peran Mahathir tidaklah resmi dari segi pemerintah Malaysia. Menteri Luar Negari Seri Syed Hamid Albar menyatakan: "Beliau tidak pernah mempunyai peran resmi. Saya adalah orangnya yang meminta beliau untuk melakukan segala sesuatu karena ia diundang oleh Thaksin Shinawatra," kata Syed Hamid ke pada surat kabar *The Star*.²² Bantuan apapun yang dapat kita berikan akan kita berikan. Saya memberikannya beberapa catatan dan menjelaskan kepada beliau, bagaimana pemerintah Malaysia melihat masalah itu." Syed mengatakan bahwa ia kemudian didebrief setelah Mahathir ber-

²⁰ Funston, hlm. 9.

²¹ Encyclopedia of Malaysia.

²² Star/Asia News Network 2007-01-26.

temu dengan Raja Bhumipol dan Perdana Menteri Thaksin. "Saya mengatakan kepada beliau bahwa beliau mempunyai hubungan dan reputasi yang baik, beliau dapat berbicara dengan mereka dan memberikan pandangan beliau." Syed menambahkan:

"It was useful input. He was on his own because he is a person who is interested in the matter; and he has personal contacts. ... We did not make any objection; there was no officialdom about it. It takes the pressure off the Malaysian Government because during Thaksin's time it was a very sensitive issue."

Inisiatif Mahathir ini memang menimbulkan sikap skeptis di pihak pejabat Thailand karena usaha penengahan itu merupakan inisiatif pribadinya, bahkan mereka berpendapat bahwa secara resmi pejabat-pejabat Malaysia tidak mendukungnya. Perdana Menteri Najib baru mengapresiasi usaha Mahathir ini di bulan Agustus 2005. Ia dan Menteri Luar Negeri Syed Hamid kemudian menyatakan bersedia untuk melanjutkan penengahan Malaysia apabila Thailand menghendakinya.

Sementara itu, Thailand dan Malaysia setuju untuk meningkatkan kerja sama di perbatasan dengan memeriksa para pelintas batas setelah ledakan-ledakan yang terjadi di provinsi Yal dan Songkla di Thailand pada akhir Maret 2012. Pada KTT ASEAN ke-20 di Phnom Penh pada 3-4 April, 2012, Perdana Menteri Yingluck Shinawatra dan Najib Razak setuju untuk meningkatkan pengawasan atas orang dan kendaraan yang melintasi batas antara kedua negara. Dilaporkan bahwa para pemberontak itu melarikan diri ke wilayah Malaysia setelah pengeboman itu. PM Yingluck juga menyatakan kepada rekan-rekan se-ASEAN bahwa pemerintah Thailand akan merawat mereka yang terluka dalam pemboman akhir Maret itu, dan menghukum mereka yang bertanggungjawab atas serangan bom itu. Para pemimpin ASEAN mengutuk serangan itu dan mengharapkan bahwa situasi di perbatasan akan kembali normal dalam waktu singkat. "Perdana Menteri Malaysia dan Thailand mengadakan pembicaraan resmi tentang masalah ini dan ASEAN mengharapkan bahwa keadaan akan kembali normal dalam waktu singkat."²³

²³ Thailand, "Malaysia agree to tighten border security," *Bangkok Post*, 4 April 2012.

FAKTOR ASEAN

Faktor ASEAN memang memainkan peran yang penting dalam meredakan ketegangan di antara kedua negara anggotanya ini. Sejak pembentukan ASEAN pada 8 Agustus 1967 itu dua tujuan utama tersirat dalam Deklarasi Pembentukannya, pertama, merukunkan kembali kehidupan intra-regional dan, kedua mengelolanya menjadi suatu tatanan regional Asia Tenggara atas dasar sistem sosial ekonomi masing-masing negara anggota. Kedua tujuan ini hendak dicapai melalui usaha “mempercepat laju pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pengembangan kebudayaan” serta *status quo teritorial*. Kedua tujuan ini hendak dicapai melalui tujuan ketiga, yaitu mempercepat “pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pengembangan budaya. Tujuan-tujuan ini memang lebih menonjol dari pada tujuan untuk “memperkuat perdamaian dan stabilitas regional”.

Kendati demikian, para pendiri ASEAN amat yakin bahwa ada hubungan yang amat erat antara pembangunan ekonomi dan masyarakat dan perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara. Keterkaitan ini diungkapkan dalam semua pidato mereka dan di dalam persetujuan-persetujuan yang ditandatangani sejak tahun-tahun pembentukan itu. Mereka juga bertekad, dan inilah tujuan mereka yang keempat, “menjamin stabilitas dan keamanan dari intervensi luar dalam bentuk dan manifestasi apapun” untuk “melindungi identitas nasional mereka sesuai dengan ideal dan aspirasi bangsa-bangsa mereka”.²¹ Tata cara perilaku politik antarnegara ASEAN kemudian dituangkan ke dalam Traktat Persahabatan dan Kerjasama ASEAN (TAC) yang diikrarkan di Bali pada 27 Februari 1976. Dalam hubungan antar negara anggota, mereka dibina oleh prinsip-prinsip berikut ini (Pasal 2):

- a. Saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, persamaan hak, integritas teritorial dan identitas nasional;
- b. Hak setiap negara menjalankan eksistensi nasionalnya bebas dari campur tangan dari luar, subversi atau pemaksaan;
- c. Tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri;

²¹ C.P.F. Luhulima, *ASEAN Menuju Postur Baru*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1997, hlm. 323.

- d. Penyelesaian perbedaan atau persengketaan dengan cara damai;
- e. Penolakan terhadap ancaman atau penggunaan kekerasan;
- f. Kerja sama yang efektif antar negara anggota.

Apabila terjadi ketegangan di antara dua atau lebih negara anggota, maka

Pihak-pihak yang bertandatangan harus bertekad dan jujur untuk mencegah terjadinya sengketa. Dalam hal sengketa tentang hal-hal yang langsung berpengaruh atas mereka muncul, khususnya sengketa yang mungkin akan mengganggu perdamaian dan keserasian regional, mereka harus menahan diri dari mengancam atau menggunakan kekerasan dan harus senantiasa menyelesaikan sengketa di antara mereka melalui negosiasi yang ramah. (Pasal 13)²⁵

Di dalam Piagam ASEAN tata-cara penyelesaian sengketa dijabarkan dalam Bab VIII tentang Penyelesaian Sengketa, yang didasari pada *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TAC). Di dalam prinsip-prinsip umumnya (Pasal 22) dinyatakan bahwa negara anggota harus mencoba untuk menyelesaikan secara damai semua sengketa melalui “dialog, konsultasi dan negosiasi,” melalui pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa di semua bidang kerja sama ASEAN. Di dalam Pasal 23 negara anggota yang sedang bersengketa dapat pada setiap saat “to resort to good offices, conciliation or mediation in order to resolve the dispute within an agreed time limit.” Pihak-pihak yang bersengketa dapat meminta Ketua ASEAN atau Sekretaris ASEAN, secara ex-officio, memberikan “good offices, conciliation or mediation” (Pasal 23).

Apabila suatu sengketa tetap tidak dapat diselesaikan, maka sengketa itu “harus diajukan kepada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN untuk keputusannya” (Pasal 26). Pada lain pihak, Sekretaris-

²⁵ The High Contracting Parties shall have the determination and good faith to prevent disputes from arising. In case disputes on matters directly affecting them should arise, especially disputes likely to disturb regional peace and harmony, they shall refrain from the threat or use of force and shall at all times settle such disputes among themselves through friendly negotiations (Article 13).

Jenderal ASEAN harus memantau pemenuhan kesimpulan atau keputusan atau rekomendasi yang dikeluarkan oleh mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN, dan mengajukan laporan tentang hal itu kepada KTT ASEAN. "Setiap negara anggota yang dipengaruhi oleh tidak dipenuhinya keputusan atau rekomendasi mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN, dapat mengajukan masalah ini kepada KTT ASEAN untuk suatu keputusan" (Pasal 27). Tetapi, negara anggota *juga* punya hak untuk menggunakan cara penyelesaian sengketa seperti tercantum dalam Pasal 33(1) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa atau instrumen hukum internasional lainnya (Pasal 28, Piagam ASEAN).

Sementara itu, ASEAN mengeluarkan *Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms* ("the Protocol") di Hanoi pada 8 April 2010 untuk memperkuat kemampuan organisasi regional ini menyelesaikan sengketa di antara negara anggota. Pada 2 April 2012 ASEAN juga menyetujui *Rules of Non-Compliance to the ASEAN Summit*, yang dimasukkan sebagai Annex 6 pada Protokol di atas. Annex 6 ini terdiri dari enam aturan (*rules*), antara lain:

(b) Any Member State affected by non-compliance with an arbitral award or settlement agreement resulting from good offices, mediation or conciliation under the Protocol, may refer the matter to the ASEAN Summit for a decision, through notification to the ASEAN Coordinating Council.

ASEAN Coordinating Council, yang terdiri dari menteri-menteri luar negeri negara-negara anggota ASEAN, kemudian memberitahukan semua anggota yang merupakan pihak pada sengketa yang terlibat dalam *non-compliance* itu. Sebelum Dewan ini mengajukan kasus *non-compliance*, mereka harus mencoba terlebih dahulu untuk mencari penyelesaian tanpa diajukan kepada KTT ASEAN (*Rule 3*). Aturan 4 (*Rule 4*) menyatakan bahwa setiap pihak pada sengketa dapat menarik kembali sikap *non-compliance* kepada KTT ASEAN dan bahwa penarikan diri harus dilakukan secara tertulis.

Apabila Dewan Koordinasi harus mengajukan *non-compliance* kepada KTT ASEAN, maka pengajuan itu harus disertai laporan Dewan yang menjelaskan:

- i. The arbitral award of settlement agreement in question;
- ii. Information provided by the relevant Parties to the dispute to which the instance of non-compliance relates, on actions taken to ensure compliance with the arbitral award or settlement agreement in question;
- iii. Actions taken by the ASEAN Coordinating Council to facilitate consultations;
- iv. Reference to the report of the Secretary-General of ASEAN submitted to the ASEAN summit pursuant to Paragraph 1 of Article 27 of the ASEAN Charter, if any; and
- v. Recommendations of the ASEAN Coordinating Council, if any.

Protocol ini menetapkan bahwa Mekanisme Penyelesaian Sengketa dalam TAC, yang ditegaskan kembali dalam Piagam ASEAN, dibawahkan pada KTT ASEAN sebagai lembaga tertinggi ASEAN untuk penyelesaian sengketa antar anggota. Karena pengambilan keputusan di dalam ASEAN didasarkan pada "konsultasi dan konsensus" (Pasal 20, Piagam ASEAN), maka penyelesaian sengketa di dalam lingkungan ASEAN dilakukan atas dasar penyelesaian politik. Prinsip penyelesaian politik ini tidak berlaku apabila salah satu pihak yang bersengketa mengajukan sengketanya dengan negara anggota ASEAN lain kepada badan Perserikatan Bangsa-bangsa seperti Badan Peradilan Internasional (*International Court of Justice*), seperti yang dilakukan Indonesia dan Malaysia tentang sengketa Ligitan-Sipadan. Di badan ini semua usaha penyelesaian konflik antar-anggota PBB diselesaikan atas dasar hukum internasional yang berlaku. Faktor politik tidak berperan di badan ini.

PENUTUP

Baik Thailand maupun Malaysia, selama ini tidak pernah mengajukan masalah di perbatasan di antara kedua negara ini kepada ASEAN atau KTT ASEAN untuk penyelesaiannya. Masalah ini diusahakan untuk diselesaikan secara bilateral, sesuai dengan tata cara penyelesaian sengketa seperti tercantum di TAC dan Piagam ASEAN.

Seperti kita lihat dalam pembahasan ini, masalah di perbatasan antara kedua negara merupakan masalah di pihak elite politik Thailand. Hal ini dapat dijelaskan pada kutipan tulisan ini: "Pemberontakan di Selatan tidak akan berakhir sampai penguasa Thailand mulai memahami keluhan sejati orang-orang Muslim-Melayu di wilayah itu."²⁶ Tetapi Malaysia harus menanggung akibat ketidakmauan elite politik Thailand mendengarkan keluhan politik warganegara Muslim Melayu di Selatan, melestarikan sindrom pengingkaran mereka. Selama penyelesaian masalah Thailand Selatan tidak berhasil, selama itu pula masalah di perbatasan antara kedua negara ini akan berlanjut.

Kendatipun *non-interference* merupakan prinsip utama kehidupan organisasi kerja sama negara-negara Asia Tenggara, ASEAN, dan meskipun penyelesaian masalah di perbatasan Thailand dan Malaysia pada dasarnya bergantung kepada sikap elite politik Thailand, yang kini justru berseteru secara intensif dengan lawan politik utama mereka yang mengembangkan "dinasti" Shinawatra dan memperluas pengaruh politiknya.

Sementara itu, rekomendasi penyelesaian permasalahan di perbatasan di antara kedua negara yang dapat dikemukakan di sini ialah Thailand dan Malaysia:

1. Tetap mendorong upaya penyelesaian atau pengelolaan konflik itu melalui pengembangan kerja sama di perbatasan dalam menghadapi pemberontakan, teror, serta berbagai bentuk penyelundupan lintas-batas. Thailand harus dapat memanfaatkan pengalaman Malaysia di Filipina Selatan dalam upaya pengelolaan dan penyelesaian masalah pemberontakan dan terorisme di perbatasan.
2. Meningkatkan hubungan antar-penduduk kedua belah pihak serta hubungan antar pemerintah lokal, imigrasi, bea-cukai, polisi dan tentara untuk dapat menangani masalah-masalah yang dihadapi di wilayah perbatasan.

²⁶ "Repeating the same old mantra in deep South," Editorial, *The Nation* of Bangkok, dimuat di *The Jakarta Post*, 13 Mei 2012.