

**IMPLEMENTASI PRINSIP NON-INTERVENSI SEBAGAI ASEAN WAY
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA SECARA
DAMAI ATAS PELANGGARAN HAM DI NEGARA-NEGARA ANGGOTA**

SKRIPSI



Oleh

ILHAM PUTRA DEWANTA

No. Mahasiswa: 14410553

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

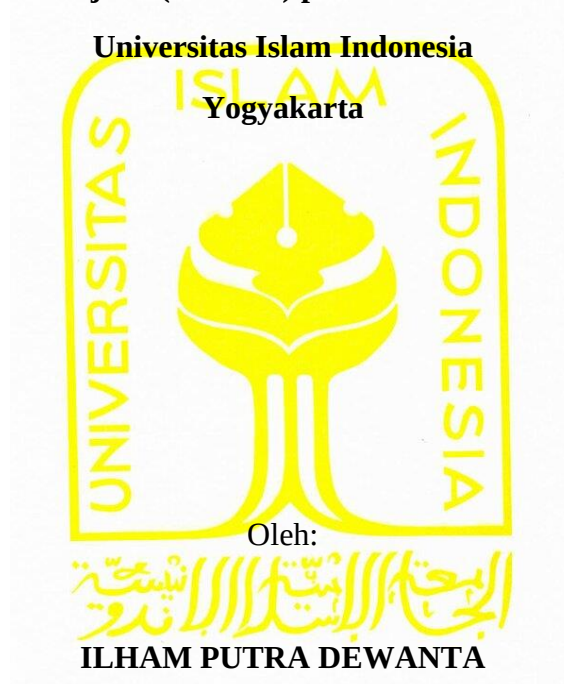
YOGYAKARTA

2018

**IMPLEMENTASI PRINSIP NON-INTERVENSI SEBAGAI ASEAN WAY
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA SECARA
DAMAI ATAS PELANGGARAN HAM DI NEGARA-NEGARA ANGGOTA**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**



No. Mahasiswa: 14410553

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**IMPLEMENTASI PRINSIP NON-INTERVENSI SEBAGAI ASEAN WAY DAN
IMPLIKASINYA TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA SECARA DAMAI
ATAS PELANGGARAN HAM DI NEGARA-NEGARA ANGGOTA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir
untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Tugas Akhir/Pendadaran
pada tanggal 15 November 2018



Yogyakarta, 15 November 2018
Dosen Pembimbing

Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.

**IMPLEMENTASI PRINSIP NON-INTERVENSI SEBAGAI ASEAN WAY
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA
SECARA DAMAI ATAS PELANGGARAN HAM DI NEGARA-NEGARA
ANGGOTA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 10 Desember 2018 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 2 Februari 2018



P
Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D

2. Anggota : Prof. Dr. Sefriani, S.H., M. Hum

3. Anggota : Dr. Drs. Rohidin, M.Ag

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H)

NIK: 904100102

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim,

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Ilham Putra Dewanta

NIM : 14410553

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: ***Implementasi Prinsip Non-Intervensi Sebagai ASEAN way dan Implikasinya Terhadap Penyelesaian Sengketa Secara Damai atas Pelanggaran HAM di Negara-Negara Anggota.*** Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Universitas Islam Indonesia untuk mengelolanya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun

Bantul, 14 November 2018

Yang membuat pernyataan



Ilham Putra Dewanta

Kata Pengantar

Alhamdulillah, atas limpahan rahmat dan ridha Allah SWT, sehingga penulisan Tugas Akhir yang berjudul “Implementasi Prinsip Non-Intervensi Sebagai ASEAN way dan Implikasinya Terhadap Penyelesaian Sengketa Secara Damai atas Pelanggaran HAM di Negara-Negara Anggota” dapat diselesaikan. Salawat dan salam kepada Rasulullah Muhammad SAW, sebagai *uswatun hasanah* dalam segala aspek kehidupan, termasuk keteladanan dalam hal keilmuan.

Penulisan ini ditujukan sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia. Keputusan untuk memilih topik penelitian ini muncul tatkala penulis sedang berdiskusi ringan dengan Prof. Jawahir Thontowi mengenai organisasi ASEAN. Tak disangka dari diskusi ringan tersebut memantik rasa keingintahuan penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai prinsip ‘ASEAN way’ yang penuh pro dan kontra. Pada akhirnya, penulis berkeinginan untuk melakukan penulisan Tugas Akhir mengenai topik tersebut dengan Prof. Jawahir Thontowi sebagai Dosen Pembimbing. Setelah melakukan konsultasi dengan beliau, akhirnya Prof. Jawahir Thontowi berkenan menjadi pembimbing dalam penulisan Tugas Akhir dengan topik yang difokuskan pada prinsip non-intervensi ASEAN way.

Atas terselesaikannya penulisan ini, tidak terlepas dari peran aktor-aktor yang begitu berjasa dalam penyelenggaraan penulisan ini. Oleh karena itu, perkenankanlah penulis untuk menyampaikan rasa terima kasih kepadanya:

1. Penulis haturkan terima kasih yang tak terhingga kepada Prof. Jawahir Thontowi S.H., Ph.D yang bukan hanya sebagai dosen pembimbing, namun sebagai *inspirator* penulis sejak semester pertama mengarungi dunia perkuliahan di Fakultas Hukum UII.
2. Kedua orang tua penulis, yang senantiasa berdoa untuk keberhasilan anaknya dalam menempuh kehidupan, aku selalu merasakan doa kalian mengalir di nadiku. Semoga keselamatan dan ridho Allah selalu tercurah atas kalian berdua.
3. Seluruh guru penulis di Fakultas Hukum UII yang telah membukakan jendela cakrawala pengetahuan terhadap penulis. Sujitno S.H., M.H., Dr. M. Busyro Muqodas S.H., M.Hum., Dr. Suparman Marzuki S.H., M.Si., Abdul Kholiq SH., M.Hum., serta dosen pengajar lain di Fakultas Hukum UII. Terima kasih atas setiap waktu yang mengilhami di dalam kelas perkuliahan.
4. Rektor Universitas Islam Indonesia, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta seluruh Pimpinan Universitas dan Pimpinan Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia.
5. Terima kasih seluruh kawan di CLDS (*Centre Leadership Development Studies*). Khususnya, Mas Agung Kurniawan S.H M.H., yang telah mengenalkan CLDS dan seluruh buku yang begitu membantu dalam penyelenggaraan kehidupan sebagai akademisi. Terkhusus, Prf. Hamdan Z. S.H., Julio Iqbal S.H., Annisa Ope S.H., Sabiq Muhammad, Nub Zippo Surya, Paul, dan Faisol, Siti Nabila.

6. Kawan di ‘Mordelente’ dimana kita memiliki kemiripan visi-misi, dan saling mendukung satu-sama lain dalam setiap hal kebaikan. Muhammad Ucup S.H, Adib Najih S.H., Ryan Kharisma S.H, Muhammad Rifqy S.H, Arrasyid S.H., Danang Setiawan, Haryo Seno Aji, Firman Tornado, Ade Harahap, Bobby dan Fahlur. Kuberdoa akan kesuksesan kalian semua.
7. Sahabat ‘F4’, untuk pertemanan kita sejak SMA. Arkha Aji S.E, Harry Nursetrya dan Fahmi.
8. Kawan ‘Komunitas Peradilan Semu (KPS)’. Khususnya M. Iqbal Rahman & Affansyah Ken biang pembuat onar yang membuat KPS menyenangkan. Tidak lupa pula Thanks to Arih Filian punggawa KPS yang not kaleng-kaleng.
9. Kawan ‘Anak Lurah’ dimana kebersamaan kita dalam waktu yang begitu singkat dan membekas. Oza Haq, Citra laili, Fajar, Annisa, Fichri, Wira, Getar, Arfa, Begog, Dadan dan kalian semua yang tak bisa tersebut.
10. Kawan ‘Ganesa’ dimana kalian mengabdikan untuk desa tercinta. Pak Ketum Dhaoni, Fauzi Waskito yang sedikit banyak mengenalkan saya tentang FH UII, Sandy, Rahmat Setyawan dan kalian seterusnya.
11. *My Important Friend*, Ardian Agung S.E. Aka Ting *best player sea (lie)*, dengan mas Bor yang senantiasa mendistraksi penulisan skripsi ini.
12. *My House of Fun girl*, agak lama kuliahnya, karena santai saja, tapi untung tidak jadi 2020 kan lulusnya?
13. Untuk kalian semua handai-taulan yang kebetulan saja belum tersebut, I Love U ALL!!!

Pada akhirnya, semoga Allah SWT memberikan balasan yang berlipat ganda atas segala bantuan yang telah kalian berikan.

Hasil penulisan Tugas Akhir ini tiadalah sempurna, begitu disadari penulis akan berbagai kekurangan yang menyertai. Oleh karena itu penulis akan selalu terbuka untuk kritik dan saran dari semua pihak demi pengembangan tulisan ini. Sepercik harapan dari penulis agar tulisan ini dapat memberikan manfaat dan pengetahuan terhadap dunia akademis, khususnya di lingkungan Fakultas Hukum UII. *Amin ya Rabbal 'Alamin.*

Bantul, 14 November 2018

Ilham Putra Dewanta

Daftar Isi

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAMAN PENGUJI PENDADARAN	iv
HALAMAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Maksud dan Tujuan	10
D. Landasan Teori	11
E. Metode Penelitian	33
BAB II PENERAPAN PRINSIP NON-INTERVENSI DALAM KERANGKA HUKUM ASEAN DAN PBB.....	36
A. <i>ASEAN Way</i>	36
B. Prinsip Non-Intervensi Dalam Kerangka Hukum PBB	40
C. Konsep Intervensi Menurut Piagam PBB	45
1. Intervensi Bersenjata	45
2. Intervensi Non-Bersenjata	54
D. Prinsip Non-Intervensi Dalam Kerangka Hukum ASEAN	56
1. Deklarasi ASEAN (<i>ASEAN Declaration 1967</i>).....	58
2. Perjanjian Persahabatan Dan Kerjasama (<i>Treaty Amity and Cooperation 1967</i>)	62
3. Zona Perdamaian, Kebebasan, dan Netralitas (<i>Zone of Peace, Freedom, and Neutrality 1971</i>).....	65
4. Piagam ASEAN (<i>ASEAN Charter 2008</i>).....	70
5. Berbagai Instrumen Hukum Lain	75
BAB III IMPLIKASI PENERAPAN PRINSIP NON-INTERVENSI ASEAN DALAM PENYELESAIAN BERBAGAI KONFLIK REGIONAL DAN BERBAGAI UPAYA MENGATASI KELEMAHAN PRINSIP NON-INTERVENSI	77

A. Kasus Sengketa Laut China Selatan.....	77
B. Kasus Konflik Perbatasan Thailand dan Kamboja (Kasus Kuil Phreah Vihear).....	93
C. Kasus Pelanggaran HAM Myanmar (Etnis Rohingya)	107
D. Kasus Pemberontakan Mindanao Di Filipina Selatan (Bangsamoro).....	117
BAB IV BERBAGAI GAGASAN DALAM MENGATASI KELEMAHAN PRINSIP NON-INTERVENSI	135
A. Keterlibatan Konstruktif <i>Constructive Engagement</i> (1980)	135
B. Intervensi Konstruktif <i>Constructive Intervention</i> (1997).....	139
C. <i>Flexible Engagement</i> (1998)	141
D. Peningkatan Interaksi <i>Enhanced Interaction</i> (1998).....	145
E. Pandangan Kontra Dekonstruksi Prinsip Non-Intervensi ASEAN	146
BAB V Kesimpulan Dan Saran	156
A. Kesimpulan.....	156
B. Saran.....	158

ABSTRAK

Judul: IMPLEMENTASI PRINSIP NON-INTERVENSI SEBAGAI ASEAN WAY DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA SECARA DAMAI ATAS PELANGGARAN HAM DI NEGARA-NEGARA ANGGOTA

ASEAN mengklaim keberhasilannya dalam memelihara ekosistem damai di kawasan regional Asia Tenggara melalui prinsip non-intervensi sebagai *ASEAN way* yang diimplementasikan dalam instrumen hukum ASEAN. Namun pro-kontra hadir dari berbagai kalangan yang menggugat klaim keberhasilan prinsip non-intervensi ala *ASEAN way* dalam memelihara perdamaian dan keamanan di kawasan Asia Tenggara. Pandangan kontra menyatakan bahwa ASEAN acapkali mengalami stagnasi dalam perannya memelihara perdamaian dan keamanan karena terganjal oleh prinsip non-intervensi yang diimplementasikan secara mutlak dengan pemaknaan bahwa kedaulatan negara selalu bersifat absolut. Padahal dalam pemahaman hukum internasional kontemporer kedaulatan dipandang sebagai suatu hal yang bersifat relatif. Oleh karena itu, perlu dikaji mengenai bagaimana korelatifitas pengimplementasian prinsip non-intervensi dalam kerangka hukum ASEAN dan hukum internasional pada umumnya, dalam hal ini Piagam PBB. Selanjutnya, untuk membuktikan klaim keberhasilan ASEAN dalam memelihara keamanan dan perdamaian melalui prinsip non-intervensi ala *ASEAN way*, maka akan dilakukan kajian terhadap implikasinya terhadap peran ASEAN dalam menangani permasalahan di kawasan regional. Pandangan kontra, dari para akademisi terhadap penerapan prinsip non-intervensi yang absolut tentunya tidak tanpa alasan dan bukti. Peran ASEAN dalam berbagai permasalahan di kawasan regional memang acapkali tidak signifikan dan mengalami berbagai periode stagnasi. Pada akhirnya muncul berbagai gagasan untuk melakukan dekonstruksi terhadap prinsip non-intervensi ala *ASEAN way*, seperti *constructive engagement*, *constructive intervention*, *flexible engagement*, dan *enhanced interaction*. Dari berbagai kajian yang dilakukan, maka akan terlihat gambaran yang lebih jelas mengenai bagaimana pengimplementasian dan implikasi prinsip non-intervensi ala *ASEAN way*, beserta berbagai gagasan atau konsep yang pernah dimunculkan untuk mengatasi kelemahan prinsip non-intervensi ala *ASEAN way*.

Kata Kunci: Prinsip Non-Intervensi, *ASEAN way*, Kedaulatan

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Konstelasi negara-negara di dunia dibagi dalam skala yang disebut regionalisme berdasarkan sisi politis, geografis, dan sosio-historis. Termasuk dalam hal ini kawasan Asia Tenggara yang seiring dengan berakhirnya Perang Dunia II telah melahirkan negara dunia ketiga yang baru saja merdeka terlepas dari penjajahan kolonialisme barat. Menurut Bambang Cipto¹, proses regionalisasi di Asia Tenggara melahirkan ASEAN sebagai bentuk tahapan pengintegrasian yang tidak dapat dipisahkan dengan interaksi dari negara-negara yang ada dalam kawasan Asia Tenggara. Negara-negara ini kemudian membentuk sebuah organisasi yang berlatar belakang agama, wilayah, bahasa, etnis, budaya, dan pengalaman kolonial yang disebut dengan ASEAN (*Association of South East Asian Nations*).² Organisasi regional ini didirikan untuk memajukan bidang ekonomi, sosial, budaya, serta Memelihara perdamaian dan stabilitas dengan menjunjung tinggi hukum dan hubungan antara negara-negara di Asia Tenggara.³

Pada saat berdirinya ASEAN pada tanggal 8 Agustus Tahun 1967, Dalam Deklarasi ASEAN (Deklarasi Bangkok) terdapat mengenai tujuan didirikan ASEAN yang salah satunya adalah untuk mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional melalui penghormatan terhadap keadilan dan supremasi hukum dalam hubungan di antara negara-negara regional dan ketaatan pada prinsip-

¹ Prof. Dr. Bambang Cipto MA, ahli Hubungan Internasional.

² Lihat, Herdi Sahrasad & Al Chaidar, *Asia Tenggara: Kuasa dan Kepemimpinan*, The Media Institute & Center for Terrorism and Strategic Studies University of Indonesia (CTSS-UI), 2013, hlm. 9

³ Lihat, tujuan didirikannya ASEAN dalam Deklarasi Bangkok 8 Agustus 1967

prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.⁴ ASEAN dinilai sebagai organisasi internasional yang memiliki peran efektif selama hampir dua dasawarsa kelahirannya. Perkembangan ASEAN pada umumnya cukup pesat meskipun telah mengalami periode perkembangan yang terbilang lambat, bahkan mengalami stagnasi. Seperti halnya organisasi lain berdasarkan kerjasama negara-negara berdaulat, kepentingan-kepentingan yang berbeda dan konflik-konflik inheren kadang-kadang menghambat perkembangannya. Namun perkembangan ASEAN hingga saat ini cukup dinamis, terutama peran politiknya di wilayah regional.⁵

ASEAN telah menjadi kekuatan politik yang tidak dapat diabaikan oleh negara-negara besar di belahan dunia. Dengan demikian pengertian hubungan ASEAN dengan negara-negara besar sekarang merupakan *sine qua non* untuk pengertian politik wilayah Asia. Pada lingkup Global, ASEAN juga telah mengukuhkan eksistensinya dengan menjalin hubungan kerjasama yang baik dengan aktor-internasional di luar kawasan Asia Tenggara. ASEAN menyebut negara dan organisasi internasional yang menjadi mitra kerja samanya dengan istilah ‘Mitra Wicara’⁶.

Selayaknya organisasi internasional yang menjadi wadah interaksi bagi negara-negara anggotanya, ASEAN memiliki prinsip-prinsip dalam menjalankan hubungan internasional bagi seluruh negara anggota. Sampai saat ini terdapat 300 jenis instrumen yang telah disepakati oleh negara ASEAN sejak tahun 1967,

⁴ Lihat, situs resmi ASEAN, artikel berjudul “Ikhtisar”, diakses dari <http://asean.org/asean/about-asean/overview/> pada 25/06/2018

⁵ Robert A. Scalapino & Seizaburo Sato, *Masalah Keamanan Asia*, CSIS, Jakarta, 1990, hlm. 237-238

⁶ Negara dan organisasi internasional yang sudah menjadi mitra wicara ASEAN adalah Australia, China, Kanada, Uni Eropa, India, Jepang, Korea Selatan, Selandia Baru, Rusia, Amerika Serikat, dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

meskipun dari seluruh instrumen yang ada, belum dapat ditentukan kualifikasi instrumen hukum yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban.⁷ Pada awal mula kemunculan organisasi regional ASEAN, Prinsip utama dalam menjalin hubungan internasional antar-negara ASEAN diidentifikasi dalam suatu instrumen hukum berupa Perjanjian internasional tentang persahabatan dan Kerjasama (*Treaty Amity and Cooperation*) pada tahun 1976.

Pada perjanjian tentang Persahabatan dan Kerjasama (*Treaty Amity and Cooperation*) tahun 1976 tersebut, terdapat suatu prinsip fundamen yang hingga saat ini masih menjadi perdebatan dikalangan akademisi atas eksistensinya pada kerangka hukum ASEAN, prinsip tersebut adalah prinsip non-intervensi ASEAN.

Prinsip-prinsip tersebut dapat dikatakan sebagai cikal-bakal terma yang pada saat ini kita kenal dengan *ASEAN way*, dimana prinsip non-intervensi termasuk didalamnya. Pada waktu selanjutnya, kedudukan hukum *ASEAN way* ditegaskan kembali dalam suatu instrumen hukum internasional yaitu, Piagam ASEAN yang mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 15 Desember 2008. Pada pembukaan Piagam ASEAN pun sudah terdapat alenia yang menegaskan prinsip kedaulatan negara anggota atau prinsip non-intervensi.⁸

Prinsip non-intervensi dipandang oleh negara-negara di kawasan Asia sejalan dengan usaha mereka dalam rangka *nation-building* dan *statemaking*.

⁷ Edy Pratomo, "Prospek Dan Tantangan Hukum Internasional Di ASEAN Dan Indonesia Pasca Piagam ASEAN Dari Sisi Perjanjian Internasional", artikel pada *Jurnal Hukum*, edisi No. 1 Nol. 3, 2009, hlm. 60 - 72

⁸ "Menghormati kepentingan yang mendasar atas persahabatan dan kerja sama, dan prinsip-prinsip kedaulatan, kesetaraan, integritas wilayah, tanpa campur tangan, konsensus, dan persatuan dalam keberagaman;

Mematuhi prinsip-prinsip demokrasi, aturan hukum dan tata pemerintahan yang baik, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia dan kebebasankebebasan fundamental."

Secara umum, hal tersebut tercermin dalam dua tingkat, yang pertama prinsip non-intervensi dianggap sebagai jaminan moral melawan keterkaitan *superpowers* dalam hubungan dalam negeri mereka, dan yang kedua, prinsip non-intervensi digunakan sebagai jaminan politik untuk suatu hubungan yang damai di antara negara bertetangga, hal tersebut merupakan hal yang penting khususnya bagi negara dengan populasi yang multi-etnis dan sering mengalami konflik internal.⁹ Terlebih atas dasar pengalaman kolonial yang pernah dialami negara-negara Asia Tenggara (kecuali Thailand) semakin menjadikan non-intervensi sebagai sesuatu yang istimewa dan sakral.

Selain itu, jika di telusuri dari segi latar belakang sejarah, dianutnya konsep ASEAN dengan visi tatanan regional yang menekankan pentingnya kedaulatan nasional (*sovereignty*), non-intervensi (*non-intervention*) dalam urusan internal anggota tidak terlepas kaitanya dengan keinginan untuk merepresentasikan ASEAN sebagai bentuk kesatuan politik untuk membendung kekuatan komunisme dan menciptakan ruang bagi negara-negara anggota untuk membangun negaranya tanpa intervensi dari kekuatan-kekuatan luar.¹⁰

Prinsip non-intervensi ala *ASEAN way*, sebagai prinsip dalam hubungan antar negara anggota tentu diharapkan dapat mewujudkan ekosistem damai dan terhindar dari konfrontasi antar negara anggota. Prinsip ini diklaim memiliki peran besar terhadap kesuksesan ASEAN beserta lembaga yang dibawahinya

⁹ Herman Kraft, "The Principle of Non-Intervention: Evolution and Challenges for the Asia-Pacific Region", artikel pada *Non-Intervention and State Sovereignty in the Asia-Pacific*, New Zealand: Centre Strategic Studies, 2000, hlm. 25

¹⁰ Shaun Narine, "State Sovereignty, Political Legitimacy and Regional Institutionalism in the Asia-Pacific", artikel pada *Pacific Review Vol.17 No.3*, Routledge Taylor & Francis Group, 2004, hlm. 437

dalam memelihara stabilitas dan keamanan kawasan regional. Namun, terdapat pertentangan paradigma dalam memaknai penerapan prinsip non-intervensi pada kerangka hukum ASEAN yang masih saja muncul ke permukaan hingga kini. Mengenai apakah prinsip ini justru merupakan kelemahan atau memang pilihan bijak oleh para petinggi ASEAN atau negara-negara anggota untuk mempertahankannya demi menciptakan kondisi damai dalam hubungan antar anggotanya. Namun di lain pihak prinsip ini dinilai kontra-produktif dalam menjaga stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara karena mengakibatkan ASEAN sebagai organisasi yang tidak dapat responsif dan proaktif terlibat dalam penyelesaian masalah regional karena dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran prinsip non-intervensi terhadap kedaulatan negara anggota.

Pemahaman yang berkembang dikalangan akademisi barat memandang prinsip non-intervensi ASEAN way sebagai konteks perluasan dari suatu penolakan terhadap *realisme*, *eurocentric*, dan konsep keseimbangan kekuatan yang menjadi karakteristik proses dan strategi diplomasi barat.¹¹ Prinsip non-intervensi ala ASEAN, justru dianggap kontra-produktif dalam menjaga stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara. Sebagai salah satu contoh, pada tahun 1990an, sikap ASEAN yang konsisten memegang teguh prinsip non-intervensi dan non-konfrontatif terhadap kasus SLORC (*State Law and Order Restoration Council*) di Burma, yang justru seakan-akan memberikan rasa

¹¹ David Martin & M.L.R Smith, *ASEAN and East Asean International Relation: Regional Delusion*, Edward Elgar Publishing, 2006, hlm. 9

penghormatan dan berdiam-diri terhadap pelanggaran HAM yang terjadi.¹² Perbedaan paradigma tentang prinsip non-intervensi sebagai *ASEAN way*, mendapatkan kritik dunia barat ataupun bahkan dari akademisi ASEAN yang berasumsi dengan adanya prinsip non-intervensi kekuatan regional tidak akan mampu mengaktualisasi hukum hubungan internasional dalam penanganan isu stabilitas dan keamanan skala regional maupun global.

Meski beberapa norma ASEAN adalah norma-norma yang mirip dalam masyarakat internasional seperti, kedaulatan (*sovereignty*) dan non-intervensi (*non-intervention*), mereka tidak dikonseptualisasikan dengan cara yang sama. Pihak ASEAN mengambil interpretasi yang lebih ketat terhadap prinsip-prinsip Piagam PBB tentang kedaulatan negara dan prinsip non-intervensi.¹³ Hal ini menjadi suatu hal yang menarik, tentang bagaimana implementasi prinsip non-intervensi yang diadaptasi dari norma hukum PBB oleh ASEAN, namun tidak dikonseptualisasikan dengan cara yang tidak sama. ASEAN menerapkan prinsip non-intervensi yang absolut ala *ASEAN way*.

Seiring perkembangan arus pemikiran dunia barat, terdapat pemahaman tentang berbagai isu-isu yang bersifat universal atau transnasional seperti masalah pelanggaran HAM, terorisme, dan lingkungan hidup. Sebagaimana Prinsip HAM dunia barat tidaklah bersifat partikular, melainkan prinsip Hak Asasi Manusia lebih dipadang sebagai norma dengan konsep ‘universalistik’. HAM diperbincangkan dengan intens seiring dengan intensitas kesadaran manusia atas hak yang dimilikinya. Gerakan dan disemenasi HAM terus berlangsung bahkan

¹² *Ibid*, hlm. 61

¹³ Logan Masilamani & Jimmy Peterson, *The “ASEAN Way”: The Structural Underpinnings of Constructive Engagement*, artikel pada *Foreign Policy Journal*, October 15, 2014, hlm. 10-11

dengan menembus batas-batas teritorial sebuah Negara. Begitu derasnya kemauan dan daya desak HAM, maka jika sebuah negara yang diidentifikasi telah melanggar HAM, dengan sekejap mata *nation-state* di belahan bumi ini akan memberikan respons, terlebih beberapa negara yang dijuluki sebagai negara “adikuasa”, memberikan kritik, tuduhan, bahkan kecaman keras seperti embargo dan sebagainya.¹⁴

Bahkan tahun 2011, pada intervensi internasional di Libya, muncul suatu praktik baru dalam dunia internasional yakni apa yang disebut *Responsibility To Protect* (R2P) yang telah secara bertahap berkembang menjadi suatu konsep yang matang sebagai konsep dengan adanya dukungannya oleh lebih dari 150 negara pada KTT Dunia pada tahun 2005. Pada inti R2P adalah semakin populernya gagasan bahwa kedaulatan negara sebagai bentuk tanggung jawab negara untuk melindungi warganya selama tahun 1990. Terbentuk suatu anggapan bahwa intervensi kemanusiaan atau *humanitarian intervention* sebagai upaya efektif untuk menghentikan pelanggaran hak asasi manusia.¹⁵

Namun tidak bagi ASEAN negara-negara anggota memegang teguh Prinsip kedaulatan dan non-intervensi sebagai hal yang terpenting bagi terwujudnya kedamaian dan keamanan pada kawasan regional. Dengan prinsip non-intervensi absolut (tanpa pengecualian) dalam urusan internal negara anggota lainnya, anggapan dasarnya adalah agar anggota dapat menghindari ketegangan internal yang memperparah ketegangan untuk mencegah perselisihan meningkat menjadi konflik antar negara yang lebih luas. Tentu ini merupakan argumentasi

¹⁴ Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia: Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 2

¹⁵ Logan Masilamani & Jimmy Peterson, *Op.Cit.*, hlm. 10

yang logis, apalagi mengingat di kawasan Asia Tenggara, terdapat perbedaan etnis, ras, dan agama yang mudah menimbulkan sentimen. Namun harus pula diingat penerapan prinsip non-intervensi yang kaku juga memiliki kelemahan, terutama terhadap isu-isu transnasional yang tidak hanya berdampak pada satu wilayah domestik.

Pada suatu ketika, aktualisasi ASEAN sebagai organisasi regional dengan tujuan untuk menjaga keamanan dan stabilitas dapat terganjal dengan prinsip yang mereka definisikan sendiri. Hal ini pula yang menjadikan *ASEAN way* sebagai diskursus yang menarik untuk dikaji. Mengenai benarkah prinsip Non-intervensi yang terkandung dalam *ASEAN way* justru merupakan kelemahan dan kontraproduktif dengan tujuan ASEAN untuk mewujudkan keamanan dan perdamaian untuk mewujudkan peran ASEAN dalam menjaga stabilitas dan keamanan di kawasan asia tenggara. Sedangkan pada saat yang sama, terdapat klaim dari para elit pemerintahan Negara ASEAN yang mengatakan keberhasilan *ASEAN way* dalam menjaga stabilitas dan keamanan di kawasan Asia tenggara tidak terlepas dari peranan prinsip non-intervensi. Berbagai kasus dapat menjadi indikator mengenai efektivitas prinsip non-intervensi ASEAN melalui *ASEAN way* dalam mengaktualisasikan dirinya sebagai organisasi regional yang legitimate dalam menjaga stabilitas dan keamanan.

Atas kesadaran mengenai berbagai kelemahan pada prinsip non-intervensi ASEAN, berbagai upaya dan konsep telah diajukan. Seperti pendapat mengenai perlunya pengecualian atas prinsip non-intervensi atau suatu konsep yang disebut *Constructive Intervention*, *Constructive engagement*, *Flexible engagement* dan

Enhanced Interaction pernah dimunculkan sebagai solusi atas kelemahan prinsip non-intervensi versi ASEAN.

Dari hal tersebut dapat diketahui bahwa telah muncul berbagai upaya untuk mengatasi kelemahan prinsip non-intervensi dalam *ASEAN way*. Sehingga perlu dilakukan kajian lebih lanjut mengenai bagaimana pengertian yang dimaksud dari berbagai solusi yang ditawarkan tersebut. Namun yang harus diperhatikan adalah bahwa segenap upaya untuk mengatasi kelemahan prinsip non-intervensi ASEAN haruslah selalu berkesesuaian dengan kerangka hukum internasional, khususnya Piagam PBB.

Pada akhirnya fokus utama dari penelitian ini adalah 3 poin, yakni; konseptualisasi prinsip non-intervensi dalam kerangka hukum ASEAN, implikasi prinsip non-intervensi ala *ASEAN way* terhadap peran ASEAN memelihara keamanan dan perdamaian, dan gagasan yang pernah dimunculkan untuk mengatasi kelemahan prinsip non-intervensi ala *ASEAN way*

B. Rumusan Masalah

1. Apakah implementasi prinsip non-intervensi sebagai *ASEAN way* berkesesuaian dengan Hukum Internasional, khususnya menurut Piagam PBB?
2. Bagaimana implikasi dari penerapan prinsip non-intervensi sebagai *ASEAN way* dalam memelihara keamanan dan perdamaian di Asia Tenggara?
3. Bagaimana upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi kelemahan dan meningkatkan efektivitas prinsip non-intervensi sebagai *ASEAN way*?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami secara komprehensif mengenai prinsip non-intervensi yang diimplementasikan oleh organisasi regional ASEAN dengan keterkaitannya pada hukum internasional, khususnya piagam PBB.
2. Melakukan analisis terkait implikasi penerapan prinsip non-intervensi *ASEAN way* dalam berbagai permasalahan, terutama isu-isu transnasional dan HAM pada kawasan regional ASEAN.
3. Melakukan kajian mengenai upaya apa yang dapat ditempuh atau solusi yang pernah dimunculkan seperti *Constructive Intervention*, *Flexible Engagement* atau *Constructive Engagement* untuk mengatasi berbagai kelemahan pada prinsip non-intervensi dalam *ASEAN way* untuk mewujudkan kontribusi ASEAN yang lebih responsif dan pro-aktif dalam penyelesaian berbagai permasalahan regional, terutama isu-isu transnasional dan HAM.

D. Landasan Teori

1. Monisme-Dualisme

Hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional adalah suatu hal yang diperdebatkan secara mendalam. Pada tingkat teoritis, ada dua teori yang dominan untuk menjelaskan hubungan hukum internasional dan hukum nasional dalam penelitian ini, sebagai berikut:

A. Dualisme

Pendekatan dualis memandang hukum internasional dan nasional sebagai dua sistem terpisah yang ada secara independen satu dengan yang lain. Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa hukum internasional dan sistem hukum nasional merupakan dua kategori perintah yang berbeda dan secara formal terpisah karena mereka berbeda dari sumber mereka, hubungan yang mereka atur dan konten hukumnya. Oleh karena itu, kedua sistem ini terlihat sangat independen satu sama lainnya, keduanya tidak dapat mengklaim supremasi. Dimana hukum internasional dimasukkan ke dalam hukum nasional oleh negara, ini dilihat sebagai bentuk otoritas negara daripada hukum internasional memaksakan dirinya ke dalam lingkup domestik. Dari perspektif praktis, jika pengadilan nasional di negara penganut dualis sedang mempertimbangkan sebuah kasus dan ada konflik antara hukum internasional dan hukum nasional, pengadilan (tanpa adanya arahan legislatif) akan menerapkan hukum domestik.¹⁶

Paham dualisme ini sangat terkait dengan paham positifisme yang sangat menekankan unsur persetujuan dari negara-negara. secara historis pandangan dualism ini merupakan cerminan spirit pada zamannya, yakni sikap yang

¹⁶ Gideon Boas, *Public International Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2012, hlm. 120

menunjukkan nasionalisme radikal yang menggebu-gebu. Paham ini secara historis dapat dikatakan tidak sesuai lagi bagi masa ini. sebab, paham ini dalam abad 19 lebih ditunjukkan sebagai justifikasi bagi para penguasa untuk mengejar kepentingan pribadinya dengan menyepelkan hukum internasional, yang tentunya mengatasnamakan kepentingan nasional.¹⁷

B. Monisme

Teori monisme, yang dikembangkan oleh Kelsen, menegaskan bahwa ada hubungan antara hukum nasional dan internasional, dengan hukum internasional lebih tinggi. Pendapat bahwa hukum pada akhirnya mengatur perilaku individu, ada kesamaan antara hukum internasional dan nasional yang keduanya pada akhirnya mengatur perilaku individu. Karena itu, setiap sistem adalah 'manifestasi dari konsepsi hukum tunggal'.¹⁸ Hersch Lauterpacht adalah pendukung besar pendekatan monisme, yang dengan ketunggalnya, tatanan hukum yang superior dapat lebih melindungi prinsip-prinsip hukum yang mendasar dan nilai-nilai, khususnya di bidang hak asasi manusia.¹⁹

Teori monisme, beranggapan bahwa hukum internasional lebih unggul dari hukum nasional berdasarkan pada pandangan-pandangan yang bersifat idealis – yang tentunya dengan alasan yang bersifat etis. Wakil utama dari kelompok ini dapat kita temui pada pemikiran Sir Hersch Lauterpacht yang sangat menyangsikan prinsip-prinsip seperti non-intervensi ataupun kedaulatan.

¹⁷ Jawahir Thontowi, *Hukum Internasional Kontemporer*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 80

¹⁸ H. Lauterpacht & L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Longmans Green, London, 1955, hlm. 35 dikutip dari Gideon Boas, *Public International Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2012, hlm. 121

¹⁹ *Ibid.*

Kelompok ini menekankan terciptanya nilai-nilai universal kemanusiaan sebagai landasan utama dalam norma-norma hukum internasional. Sehingga, pandangan ini dapat dikatakan sebagai tanda bagi bangkitnya mazhab hukum alam.²⁰

2. Kedaulatan

Hakikat dan fungsi kedaulatan dalam masyarakat internasional perlu dijelaskan mengingat pentingnya peran negara dalam masyarakat dan hukum internasional dewasa ini. kedaulatan merupakan kata yang sulit karena orang memberikan arti berlainan padanya. Menurut sejarah, asal kata kedaulatan yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah “sovereignty” berasal dari kata Latin “supereanus” yang berarti teratas. Negara dikatakan berdaulat atau *sovereign* karena kedaulatan merupakan suatu sifat atau ciri hakiki negara. Bila dikatakan bahwa negara itu berdaulat, dimaksudkan bahwa negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi. Pengertian kedaulatan negara sebagai kedaulatan tertinggi inilah yang banyak menimbulkan salah paham.²¹

Sebelum melangkah lebih lanjut, dapat kita perhatikan pendapat Ali Sastroamidjojo²² mengenai unsur kedaulatan itu apa saja sehingga tidak terjadi kebingungan dalam mengartikan makna dari istilah kedaulatan yang begitu luas. Menurutnya kedaulatan itu memiliki beberapa dimensi, sebagai berikut; *Pertama*, kedaulatan negara berarti kemerdekaan negara bebas dari kekuasaan negara lain. *Kedua*, Kemerdekaan negara untuk bebas bertindak diluar wilayahnya untuk

²⁰ Jawahir Thontowi, *Op.cit.*, hlm. 80

²¹ Mochtar Kusumaatmaja & Ety R Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, PT Alumni, Bandung, 2003, hlm. 16

²² Lihat, *Ibid*.

mengadakan hubungan dengan negara lain (*external independence*). Ketiga, kemerdekaan kedalam untuk mempunyai kebebasan bertindak dalam wilayahnya sendiri (*internal independence*)

Istilah 'kedaulatan', digunakan untuk menggambarkan kompetensi hukum yang dimiliki negara secara umum, untuk merujuk pada fungsi tertentu, atau untuk memberikan alasan untuk pelaksanaan dari kedaulatan. Kata itu sendiri memiliki sejarah yang panjang dan bermasalah, dan rentan terhadap berbagai makna dan pembenaran. Dalam penggunaannya yang paling umum, istilah ini lebih bersifat 'deskriptif' merujuk pada suatu kumpulan hak yang dimiliki oleh negara. *pertama*, dalam kapasitas negara sebagai entitas yang berhak untuk melakukan kontrol atas wilayahnya dan *kedua* dalam kapasitasnya untuk bertindak dalam bidang internasional, yang merepresentasikan wilayah dan rakyatnya.²³

Sejak periode *Peace Treaty of Westphalia* tahun 1648 sampai pada *Congress of vienna* 1815 dianggap sebagai periode pembentukan hukum internasional 'klasik'. Pada Perjanjian Westphalia tahun 1648, sering juga disebut sebagai perjanjian konstitusional Eropa (*constitutional treaty of Europe*) telah mengakui prinsip-prinsip kedaulatan, integritas wilayah dan kesetaraan Negara. Ini melegitimasi prinsip non-intervensi dalam urusan Negara dan mengakui bahwa sebuah negara tidak bergantung pada Gereja. Lebih lanjut, Perjanjian Westphalia menetapkan suatu sistem keseimbangan kekuasaan, yang berlangsung hingga Revolusi Prancis dan Perang Napoleon yang ditujukan untuk mencegah

²³ *Ibid.*

terjadinya perang.²⁴ Paska Perang Napoleon, Perjanjian Westphalia diadopsi oleh *Congress of Vienna* 1815.

Dunia pada saat ini telah terkotak-kotak menjadi negara-negara bangsa ataupun federasi negara-negara. masing-masing penguasa di wilayah negara-negara memiliki kewenangan untuk menerapkan kekuasaannya. Kemampuan inilah yang disebut sebagai kedaulatan. Di antara kekuasaan yang dapat merefleksikan terdapatnya kedaulatan di suatu negara adalah kekuasaan untuk membentuk peraturan dan menegakannya.

Suatu negara dapat saja lahir dan hidup, tetapi itu belum berarti bahwa negara tersebut mempunyai kedaulatan. Kedaulatan ialah kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh suatu negara untuk secara bebas melakukan berbagai kegiatan sesuai kepentingannya, asal tidak bertentangan dengan hukum internasional. Kedaulatan memiliki tiga aspek utama yaitu:²⁵

1. Aspek ekstern kedaulatan adalah hak bagi setiap negara untuk bebas menentukan hubungannya dengan berbagai negara atau kelompok lain tanpa kekangan, tekanan atau pengawasan dari negara lain.
2. Aspek intern kedaulatan adalah hak tau wewenang eksklusif suatu negara untuk menentukan bentuk Lembaga-lembaganya, cara kerja Lembaga-lembaga tersebut dan hak untuk membuat undang-undang yang diinginkannyaserta tindakan-tindakan untuk mematuhi
3. Aspek territorial kedaulatan berarti kekuasaan penuh dan eksklusif ynag dimiliki negara atas individu-individu dan benda-benda yang berada di wilayah tersebut.

²⁴ Alina Kaczorowska, *Public International Law*, Reoutledge, 2010, hlm. 3

²⁵ Nikambo Mugerwa, *Subjects of International Law*, Mac Milan, New York, 1968, hlm, 253 dikutip dari Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, PT Alumni, Bandung, 2004, hlm. 24

Disamping itu kedaulatan juga memiliki pengertian negatif dan positif, yakni:²⁶

1. Pengertian Negatif: Kedaulatan dapat berarti bahwa negara tidak tunduk pada ketentuan hukum internasional yang lebih tinggi dan kekuasaan apa pun dan dari mana pun datangnya tanpa persetujuan negara yang bersangkutan.
2. Pengertian Positif: Kedaulatan memberikan kepada titulernya, yaitu negara pimpinan tertinggi atas warga negaranya ini yang dinamakan wewenang penuh dari negara.

Berbicara mengenai kedaulatan, tentulah akan selalu memiliki keterkaitan dengan Yurisdiksi. Karena Yurisdiksi merupakan refleksi dari prinsip dasar kedaulatan negara (*sovereignty*), persamaan derajat negara (*sovereign equality*) dan prinsip tidak campur tangan (*non-intervention*) suatu negara terhadap urusan domestik negara lain. Prinsip tersebut tersirat dari prinsip hukum “*par in parem non habet imperium*”. Artinya, para pihak (negara) yang sama kedudukannya tidak memiliki yurisdiksi terhadap negara pihak lainnya.²⁷

Menurut DJ Harris, yurisdiksi berarti kekuasaan negara di bawah hukum internasional untuk mengatur individu dan benda hak milik melalui hukum nasional. Menurut hukum internasional pada umumnya dikatakan bahwa suatu negara memiliki kedaulatan bila ia mampu mengontrol secara efektif wilayahnya dan bila ia mampu mengontrol secara efektif wilayahnya dengan mendasarkan kepada tata hukumnya maka dikatakan bahwa suatu negara tersebut memiliki yurisdiksi.²⁸

²⁶ Jean Charpenter, *Institutions Internationales 13th Editions*, Momentoz Dalloz, Paris, 1997, hlm. 25-26 dikutip dari Johaness Irawan, *Pelaksanaan Yurisdiksi Universal*, Rajawali Pers, 2018, hlm. 8

²⁷ Lihat, Hans Kelsen, *Principles of International Law*, Reinhart & Co, New York, 1956, hlm 235, dikutip dari Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 183

²⁸ Johaness Irawan E, *Pelaksanaan Yurisdiksi Universal*, Rajawali Pers, 2018, hlm. 9-10

Berdasarkan kedaulatannya itu maka dapat diturunkan hak, kekuasaan ataupun kewenangan negara untuk mengatur masalah intern maupun eksterennya. Dengan kata lain dari kedaulatannya itulah dapat diturunkan atau lahir yurisdiksi negara. Dengan hak, kekuasaan dan kewenangan atau yurisdiksi tersebut suatu negara dapat mengatur secara lebih rinci dan jelas masalah-masalah yang dihadapinya, sehingga terwujud apa yang menjadi tujuan dari negara itu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hanyalah negara berdaulat yang dapat memiliki yurisdiksi menurut hukum internasional.²⁹

Dalam berbicara tentang yurisdiksi pada hukum internasional, prinsip yurisdiksi territorial menempati peran yang penting dan mapan. Menurut prinsip territorial, setiap negara mempunyai yurisdiksi terhadap kejahatan-kejahatan yang dilakukan di dalam wilayahnya (territorial). Menurut hakim Lord Macmillan, suatu negara harus memiliki yurisdiksi terhadap setiap orang, benda dan perkara pidana dan perdata dalam batas-batas territorialnya sebagai pernyataan negara tersebut berdaulat.³⁰

Prinsip bahwa suatu Negara tidak boleh melaksanakan kedaulatan (yurisdiksinya) di wilayah negara lain berkaitan erat dengan kewajiban dari suatu negara. Menurut J.G. Starke, contoh-contoh dari tugas atau kewajiban yang mengikat negara-negara adalah:³¹

1. Kewajiban untuk tidak melakukan tindakan pelaksanaan kedaulatan di wilayah negara lain;

²⁹ I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Mandar Maju, 2013, hlm. 294-295

³⁰ Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 145

³¹ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional: Edisi kesepuluh*, Sinar Grafika, Jakarta, 1997, hlm. 133

2. Kewajiban untuk menghindarkan dan mencegah agen-agen dan warga negara melakukan tindakan-tindakan yang merupakan suatu pelanggaran terhadap kemerdekaan atau supremasi teritorial negara lain;
3. Kewajiban untuk tidak mencampuri urusan-urusan negara-negara lain.

Pada kesimpulanya, yurisdiksi dalam hukum konstitusi dan internasional merupakan konsep kedaulatan berkaitan dengan pemerintahan yang memiliki kendali penuh atas urusan dalam negrinya dalam suatu wilayah atau batas teritorial atau geografisnya dan dalam konteks tertentu, terkait dengan berbagai organisasi atau lembaga yang memiliki yurisdiksi hukum sendiri. Suatu negara lazim dianggap bebas dan berdaulat hanya didalam atau terhadap wilayahnya. Arti kedaulatan pada saat ini lebih sempit daya berlakunya apabila dibandingkan dengan arti kedaulatan pada abad 18 dan 19. Hal ini merupakan akibat pertumbuhan negara-negara nasional yang sangat kuat yang tidak mengenal adanya pembatas terhadap otonomi negara. pada saat ini tidak ada lagi negara yang menolak pembatasan terhadap kebebasan negaranya. Dengan kata lain, kedaulatan negara pada masa sekarang merupakan sisa-sisa atau *residium of power* dari batas-batas yang telah ditetapkan oleh hukum internasional.

Istilah kedaulatan dapat menjadi luas tergantung dimensi, segi, atau sifatnya. Namun cukup kita ketahui dengan pasti bahwa kedaulatan akan selalu memiliki korelasi dengan kemerdekaan dan kekuasaan atas wilayah dan kekuasaan atas warga negaranya. Lalu yang akan menjadikan bagaimana kedaulatan akan berhubungan erat dengan penelitian ini adalah seberapa kuat dan *rigid* kekuasaan dalam suatu kedaulatan tersebut. Berikut akan dikualifikasikan dua pandangan dalam mengartikan kekuasaan dalam kedaulatan tersebut.

Pandangan mengenai kedaulatan absolut (tidak terbatas) dan kedaulatan relatif (terbatas).

A. Kedaulatan Absolut

Dalam, konsep ini pada akhirnya akan terbangun argumentasi bagaimana kedaulatan negara itu seharusnya bersifat absolut dan tidak dapat dibatasi sebagai kekuasaan tertinggi suatu negara untuk memaksakan kehendak dalam tatanan masyarakat lingkungan wilayah teritorialnya.

Jika kita lihat pengertian negatif dan positif negara dalam uraian yang dikemukakan sebelumnya dimana dalam pengertian ini dikemukakan bahwa negara tidak tunduk pada hukum internasional dan/atau kekuatan apapun dari luar negara. Kekuasaan negara dipandang absolut berlaku bagi warga negaranya. Sebenarnya bagaimana argumentasi teoritis lebih lanjut yang melatar belakangi munculnya argumentasi keabsolutan kedaulatan negara. Dapat kita lihat bagaimana pandangan tentang Kedaulatan menurut Hans Kelsen, yang memiliki dua dimensi sebagai berikut:

Pertama, Kedaulatan dipandang sebagai kualitas dari suatu tata normatif berpandangan bahwa negara yang tata hukumnya merupakan titik awal dari seluruh konstruksi dapat dianggap sebagai berdaulat sebab tata hukum dari negara ini dianggap sebagai tata yang tertinggi di atasnya tidak ada lagi tata hukum lain. Ini merupakan bagian dari pandangan dari konsep dualisme antara hukum internasional dan hukum nasional.³²

Kedua, teori tentang kedaulatan sebagai kualitas eksklusif dari suatu tatanan hukum internasional yang mendelegasikan wewenangnya kepada hukum nasional

³² Lihat, Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara*, Rimdi Press, Bandung, 2000, hlm. 381

dengan mendasarkan pada hal ini maka kedaulatan dipandang bersumber dari hukum internasional itu sendiri.

Dalam pandangan dari sudut pandang aliran monisme, berarti dapat diartikan jika negara atau kedaulatan negara tidak tunduk pada ketentuan hukum internasional dan kekuasaan apapun kecuali memang dengan persetujuan negara itu sendiri.

Begitu halnya jika dikaitkan dengan konsep kedaulatan menurut hukum nasional. Secara ringkasnya, kedaulatan itu tidak disebut sebagai mandat dari hukum internasional melainkan mandat dari rakyat di suatu negara tersebut untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dengan ini maka hukum internasional jika dilihat secara stratifikatif kedudukannya berada di bawah hukum nasional. Kedaulatan negara dipandang absolut tidak dapat dipengaruhi oleh kekuasaan diluar kekuasaan nasional.

Kedaulatan model ini bisasa juga disebut sebagai kedaulatan tradisional ala wesphalian. Model wesphalian ini lahir pada tahun 1648, yang mana merupakan perjanjian perdamaian *treaty of peace* antara bangsa bangsa eropa yang telah berperang selama 30 tahun dalam *religious war*. Sejak lahirnya perjanjian wesphalian inilah menjadi poin awal dalam hukum internasional mengenai kedaulatan dan prinsip non-intervensi dimana negara memiliki kekuasaan mutlak dalam wilayahnya dari segala kekuatan dan campur tangan luar. Namun seiring berjalannya waktu prinsip ini menjadi konsep yang konvensional tradisional dimana telah terjadi pengembangan terhadap konsep kedaulatan dan intervensi pada abad 18 dan banyak praktek-praktek interventif pada abad 20 kini.

B. Kedaulatan Relatif

Untuk memulai kajian sifat kerelatifan kedaulatan kita dapat mulai dengan menilik argumentasi dari Mochtar Kusumaatmaja yang saya kira lebih cenderung memandang bahwa kedaulatan negara itu harus bersifat relatif. Dikatakan bahwa benar kedaulatan itu ada suatu unsur atau ciri hakiki dari suatu negara bila dikatakan jika suatu negara tersebut berdaulat maka secara beriringan negara tersebut memiliki kekuasaan tertinggi. Namun, pengertian mengenai kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi inilah yang banyak menumbulkan salah paham.

Jika dilihat secara sepintas lalu, dimilikinya kekuasaan tertinggi oleh negara ini bertentangan dengan hukum internasional sebagai suatu sistem hukum yang mengatur hubungan internasional antar negara, jika pandangan ini benar kedaulatan dapat saja berarti sebagai penyangkalan dari kekuatan hukum internasional yang merupakan sistem hukum mengikat dalam konteks internasional antar negara.

Tak ayal, menurut Kusumatmaja terdapat berbagai sarjana yang mengaggap kedaulatan negara sebagai suatu penghalang bagi pertumbuhan masyarakat internasional dan bagi perkembangan hukum internasional yang mengatur masyarakat. Secara tegas Mochtar Kusumaatmaja menegaskan bahwa pandangan yang seperti itu adalah keliru.

Menurut asal katanya, kedaulatan memang berarti kekuasaan tertinggi. Negara berdaulat memang berarti bahwa negara itu tidak mengakui suatu kekuasaan yang lebih tinggi dari pada kekuasaannya sendiri. Dengan kata lain,

negara memiliki monopoli kekuasaan, suatu sifat khas organisasi masyarakat dan kenegaraan dewasa ini yang tidak lagi membenarkan orang perseorangan mengambil tindakan sendiri apabila ia dirugikan. Walaupun demikian, menurut Mochtar Kusumaatmaja, kekuasaan tertinggi ini memiliki batasan-batasannya, yakni.³³

- A) kekuasaan tertinggi ini dibatasi oleh batas wilayah negara itu, artinya suatu negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi didalam wilayahnya.
- B) kekuasaan itu berakhir di mana kekuasaan suatu negara lain sudah dimulai.

Sedangkan, I Wayan Parthiana mengatakan bahwa kedaulatan negara adalah kekuasaan tertinggi yang berarti di atas kedaulatan itu tidak ada lagi kekuasaan yang lebih tinggi lagi. Kedaulatan yang dimiliki negara itu menunjukkan bahwa suatu negara itu adalah merdeka atau tidak tunduk pada kekuasaan lain. Tetapi ini tidak bisa diartikan bahwa kedaulatan itu tidak ada yang membatasi atau tidak terbatas sama sekali. Pembatasannya menurutnya adalah hukum, baik hukum nasional maupun internasional.

Tidak dapat dipungkiri bahwasannya dalam hukum internasional kedaulatan merupakan suatu aspek penting. Bahwa dari kedaulatan semua negara memiliki kendali tertinggi atas urusan internal mereka, tunduk pada batasan yang diberlakukan oleh hukum internasional. Batasan ini mencakup, hukum internasional tentang hak asasi manusia dan aturan yang melarang penggunaan kekerasan. Konsekuensinya, tidak ada negara atau organisasi internasional yang dapat melakukan intervensi dalam hal-hal yang termasuk dalam

³³ *Ibid*, hlm. 17-18

yurisdiksi domestik negara lain. Konsep kedaulatan negara diuraikan, antara lain, dalam sebuah Deklarasi tentang Prinsip Hukum Internasional (*Declaration on Principles of International Law*) (Resolusi 2625), yang diumumkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1970.³⁴ Berdasarkan deklarasi tersebut, setiap negara memiliki kesetaraan kedaulatan atau *sovereign equality*. Mereka memiliki hak dan kewajiban yang sama dan merupakan bagian dari komunitas internasional yang setara, terlepas dari perbedaan ekonomi, sosial, politik atau lainnya. Secara khusus, kesetaraan kedaulatan mencakup unsur-unsur berikut:

- A. *States are judicially equal;*
- B. *Each State enjoys the rights inherent in full sovereignty;*
- C. *Each State has the duty to respect the personality of other States;*
- D. *The territorial integrity and political independence of the State are inviolable;*
- E. *Each State has the right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems;*
- F. *Each State has the duty to comply fully and in good faith with its international obligations and to live in peace with other States.*³⁵

Dari hal yang telah diuraikan diatas dapat diketahui bahwasannya kedaulatan negara menempati posisi yang cukup sentral dalam kehadiran suatu negara, yakni sebagai kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh suatu negara. Namun, meskipun itu merupakan kekuasaan tertinggi, tetap memiliki Batasan-batasan seperti yang telah diuraikan diatas.

³⁴ Lihat, Elizabeth A. Martin, *A Dictionary of Law*, Oxford University of Press, 2006, hlm. 469

³⁵ Lihat, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, Resolusi No. 2625 Tahun 1970

Lebih lanjut, menurut Mochtar Kusumaatmaja, Suatu akibat dari adanya batas-batasan pada paham kedaulatan ini selain munculnya paham kemerdekaan (*independence*), juga muncul paham persamaan derajat atau yang dikenal dengan *sovereign equality*. Artinya bahwa negara yang berdaulat itu selain masing-masing merdeka, yang satu bebas dari yang lainnya, memiliki derajat yang sama satu dengan yang lainnya.³⁶

Jika suatu negara, dipahami sebagai negara berdaulat (*sovereign*), maka dalam hal ini setidaknya mereka sama (*equal*), dan kedaulatan mereka adalah aspek utama dalam hubungan dengan negara-negara lain (dan organisasi). Akibat wajar yang timbul dari kedaulatan (*sovereignty*) dan persamaan negara (*state-equality*) adalah: (a) yurisdiksi eksklusif, atas wilayah dan penduduk tetap yang tinggal di sana; (b) kewajiban non-intervensi di area yurisdiksi eksklusif negara lain; dan (c) ketergantungan utama pada persetujuan atas kewajiban yang timbul, baik dari hukum kebiasaan internasional atau dari perjanjian internasional.³⁷

Menurut Hualá Adolf, doktrin persamaan kedaulatan negara (*sovereign equality*) dipandang penting mengingat persamaan kedudukan negara merupakan refleksi dari salah satu bagian dari atribut dari negara, yaitu kedaulatan. Yang menjadi ciri utama dari topik ini, yaitu adanya latar belakang pemikiran bahwa hukum internasional didasarkan pada kesepakatan bersama dari negara-negara yang berdaulat, yaitu masyarakat internasional yang

³⁶ Mochtar Kusumaatmaja & Etty R Agoes, *op.cit.*, hlm. 19

³⁷ James R Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* 8th edition, Oxford University Press, 2012, hlm. 447

sederajat satu sama lainnya sebagai subyek hukum internasional.³⁸ Memang kalau dilihat dari faktanya, yaitu dari segi luas wilayah, kekayaan alam, kekuatan (militer), kebudayaan (ilmu-teknologi) atau jumlah penduduknya masing-masing negara akan berbeda. Namun sebagai anggota masyarakat internasional, pada prinsipnya mereka sama kedudukannya. Hal ini adalah sebagai konsekuensi dari kedaulatan mereka dalam hukum internasional. Oleh karena alasan-alasan ini pula dapat disimpulkan bahwa kata persamaan (*equality*) disini harus dibaca sebagai persamaan hukum (*legal equality*). Menurut putusan *Permanent Court of International Justice (PCIJ)* tahun 1935, persamaan kedudukan negara berkaitan erat dengan kedaulatan. Persamaan kedudukan negara ini merupakan atau identik dengan kemerdekaan (*independence*). Kedua-duanya sama, yang berbeda hanya namanya saja.³⁹

Poin yang harus benar-benar dipahami dari uraian diatas adalah mengenai korelatifitas antara terbatasnya kedaulatan negara (*sovereign relative*) dan persamaan kedaulatan (*sovereign equality*). Keduanya saling berdialektik, dari segi kedaulatan keluar negara adalah terbatas atau bersifat *sovereign relative*, karena jika tidak terbatas tentu kedaulatan tersebut dapat tumpang tindih dengan kedaulatan negara lain. Untuk itu dalam *equality sovereignty* ini kedaulatan negara harus sama takaranya tidak berlebih sehingga tidak *offside* melebihi dan mencaplok kedaulatan negara lain.

³⁸ Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 42-43

³⁹ *Ibid*, hlm. 44

3. *Responsibility To Protect (R2P)*

“*Responsibility to Protect*” adalah suatu konsep baru di dalam hubungan internasional yang bertujuan untuk mencegah pemusnahan massal, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Prinsip ini menyatakan bahwa setiap negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi (*responsibility to protect*) rakyatnya dari empat jenis kejahatan tersebut. Selain itu, komunitas internasional juga mempunyai tanggung jawab untuk membantu negara-negara dalam memenuhi tugasnya tersebut. Jika, dengan berbagai sebab, suatu negara tidak mampu atau tidak memiliki kemauan untuk melindungi rakyatnya, maka menjadi tanggung jawab komunitas internasional untuk melakukan intervensi dalam rangka menyelamatkan masyarakat dari pemusnahan massal dan juga dari berbagai kejahatan kemanusiaan lainnya. Prinsip ini telah secara serempak didukung oleh komunitas internasional dalam Konferensi Tingkat Tinggi Dunia (KTT) PBB tahun 2005.⁴⁰

R2P merupakan respon dari permintaan sekertais jendral PBB Kofi Anan kepada komunitas internasional untuk menemukan sebuah konsensus terkait dengan intervensi dari kekuatan militer internasional untuk tujuan-tujuan kemanusiaan, kemudian *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) didirikan oleh pemerintah Kanada pada tahun 2000. Hasil dari rancangan terhadap keinginan Kofi Anan tersebut dituangkan dalam sebuah laporan yang berjudul *responsibility to protect* yang dipaparkan pada tahun 2001. “Fokus dari laporan ini adalah dimana negara berdaulat memiliki tanggung jawab

⁴⁰ ICSIS, *Right to Protect (R2P) Basic info*, diakses dari www.responsibilitytoprotect.org/R2P_basic_info_Bahasa.pdf pada 28/06/2018

untuk melindungi warga negaranya dari bencana yang dapat dihindari seperti pembunuhan massal, pemerkosaan dan kelaparan, namun jika negara-negara tersebut tidak memiliki itikad atau tidak mampu untuk melakukan hal tersebut, maka tanggung jawab tersebut harus diserahkan pada komunitas internasional (negara berdaulat lain).⁴¹ Pada saat seperti tersebut diataslah, dimana warga negara berada dalam kondisi yang membahayakan dan terancam nyawanya maka prinsip non-intervensi dapat dikompromikan bagi pelaksanaan/implementasi R2P oleh komunitas internasional.⁴²

R2P memiliki penekanan kepada 3 poin tanggungjawab utama yang harus dijunjung dan dilaksanakan oleh komunitas internasional yakni:⁴³

1. *Responsibility to Protect*: yakni tanggungjawab untuk mengatasi baik akar maupun akibat dari konflik internal dan krisis yang membuat masyarakat (di suatu Negara) berada dalam bahaya.
2. *Responsibility to React*: Yakni merupakan respon terhadap situasi yang membahayakan jiwa manusia melalui cara-cara yang diperlukan, yang termasuk tindakan-tindakan koersif seperti penerapan sanksi, peradilan internasional dan dalam kasus khusus adalah intervensi militer
3. *Responsibility to Rebuild*: adalah menyiapkan suatu kondisi pasca konflik, khususnya setelah dilakukannya intervensi militer, bantuan untuk melakukan pemulihan situasi, rekonstruksi dan rekonsiliasi, untuk mengatasi permasalahan kerusakan/kehancuran, intervensi dirancang untuk mencegah atau menghindari hal tersebut.

⁴¹ Angga Nurdin Rachmat, *Keamanan Global: Transformasi Isu Keamanan Pasca Perang Dingin*, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm.142

⁴² Paul Tayloe dan Davor Curtis, *The United Nations dalam Globalization in World Politics* 3rd ed, Jhon Baylis & Steve Smith (eds), hlm 415 dikutip dalam *Ibid.*, hlm.143

⁴³ Gareth Evans, *Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institute Press, 2008, hlm. 41

Responsibility to Protect (R2P) kemudian menjadi konsep yang dipegang oleh PBB dalam menjaankan/menggeluarkan mandat terkait intervensi kemanusiaan. R2P dianggap sebagai sebuah langkah besar dalam upaya untuk menjunjung tinggi perlindungan terhadap hak-hak warga sipil dalam sebuah konflik yang diberikan jaminan oleh komunitas internasional. Meskipun kemudian terjadi pro dan kontra atas pelaksanaan dari R2P di lapangan, hal ini merupakan kesadaran dari komunitas internasional untuk senantiasa menempatkan keselamatan manusia dalam prioritas tertinggi. Dimana hal seperti ini dapat dijadikan instrumen untuk menghindarkan terjadinya tragedi kemanusiaan.⁴⁴

Pada tahun 2005, PBB menggelar Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Dunia yang menghadirkan sejumlah pemimpin dari berbagai negara di dunia. Salah satu capaian penting dari KTT Dunia tersebut adalah kesepakatan bulat di antara para pemimpin dunia bahwa semua negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi rakyatnya dari pemusnahan massal, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan pembersihan etnis. Mereka juga sepakat untuk siap mengambil tindakan kolektif ketika suatu negara gagal melindungi rakyatnya dari empat jenis kejahatan tersebut.⁴⁵

Pada pertemuan Tingkat Tinggi PBB tingkat dunia 2005, Negara-negara Anggota akhirnya berkomitmen pada prinsip *Right to Protect* dengan memasukkannya ke dalam dokumen hasil pertemuan tersebut (A / RES / 60/1). Meskipun konsep yang diadopsi menghilangkan beberapa aspek yang pada

⁴⁴ Angga Nurdin Rachmat, *Op.Cit.*, hlm.143

⁴⁵ *Ibid.*, hlm 3

awalnya diusulkan oleh ICISS, konsep ini mempertahankan aspek fundamentalnya dalam kaitannya dengan pencegahan dan tanggapan terhadap pelanggaran paling serius terhadap hukum hak asasi manusia dan humaniter internasional.⁴⁶

Dalam paragraf 138 dan 139 dari Dokumen Hasil KTT Dunia 2005 (A / RES / 60/1) kepala negara dan pemerintah menegaskan tanggung jawab mereka untuk melindungi warga mereka sendiri dari genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan dan menerima kolektif tanggung jawab untuk mendorong dan membantu satu sama lain menjunjung tinggi komitmen ini. Mereka juga menyatakan kesiapan mereka untuk mengambil tindakan yang tepat waktu dan menentukan, sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan bekerja sama dengan organisasi regional yang relevan, ketika otoritas nasional secara nyata gagal melindungi populasi mereka.⁴⁷

Paragraf mengenai *Responsibility to Protect* dari hasil konferensi tersebut adalah sebagai berikut:

“138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely

⁴⁶ Lihat situs resmi PBB tentang *Responsibility To Protect* pada <http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>, diakses pada 28/06/2018

⁴⁷ *Ibid.*

and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.”

Beberapa tahun setelah kesepakatan KTT Dunia 2005 atas “*responsibility to Protect*”, sejumlah kemajuan telah dicapai. Sebagaimana ditetapkan dalam *Outcome Document of the 2005 United Nations World Summit* (A/RES/60/1, para. 138-140) dan *Secretary-General's 2009 Report* (A/63/677) on *Implementing the Responsibility to Protect* terdapat 3 pilar *Responsibility to Protect*. Ketiga pilar tersebut adalah:

1. Tanggung jawab negara untuk melindungi rakyatnya sendiri dari pemusnahan massal (*genocide*), kejahatan perang (*war crimes*), pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), dan dari segala macam tindakan yang mengarah pada jenis-jenis kejahatan tersebut.
2. Komitmen komunitas internasional untuk membantu negara-negara dalam menjalankan tanggung jawabnya itu.
3. Tanggung jawab setiap negara anggota PBB untuk merespon secara kolektif, tepat waktu dan tegas ketika suatu negara gagal memberikan perlindungan yang dimaksud.

Pada akhirnya muncul pertanyaan yang mendasar mengenai siapa, atau badan apa, yang dapat membuat keputusan untuk melakukan intervensi dalam

urusan internal negara lain? Dalam hal ini ICISS berpendapat bahwa Dewan Keamanan PBB adalah badan terbaik untuk membuat keputusan ini. Tentulah hal ini koheren dengan pengaturan dalam piagam PBB bahwa memang Dewan Keamanan adalah badan yang memiliki kewenangan untuk memutuskan perlu dilakukan intervensi atau tidak. Intervensi yang ditetapkan oleh Dewan keamanan dianggap akan mendapat legitimasi yang cukup kuat dari komunitas internasional.

Lebih lanjut ICISS menyatakan jika Dewan Keamanan PBB gagal bertindak secara cepat atau tepat, Dokumen Laporan ICISS memberikan alternatif lain. Salah satunya adalah melalui darurat Sidang darurat Majelis Umum PBB di bawah prosedur "*Unity for Peace*". Kemungkinan lain adalah melalui organisasi regional, yang dapat mengintervensi di bawah Bab VII dari Piagam PBB dan kemudian mencari otorisasi dari Dewan Keamanan.⁴⁸ Tentu bagi ASEAN sendiri jika memang memiliki keinginan dalam menjadi suatu organisasi yang dapat berperan dalam mewujudkan keamanan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara hal tersebut diatas telah membuktikan bahwa hukum internasional pun telah memberikan jalan legitimatif yang memberikan porsi cukup besar bagi organisasi kawasan untuk dapat mengambil peran dalam menyelenggarakan keamanan dan perdamaian kawasannya atau dalam hal ini melalui suatu mekanisme intervensi atas dasar *Responsibility to Protect*. ASEAN diharapkan dapat memberikan andil yang lebih besar sebagai aktor yang mampu memobilisasi pengawasan dan pengembalian kedamaian di kawasan regional.

⁴⁸ Lihat, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Desember 2001. Dalam dokumen laporan tersebut menjelaskan mengenai subyek R2P yang dapat dilakukan oleh DK PBB, MU PBB, dan Organisasi Regional.

Di Afrika dan Amerika, bagaimanapun, telah ada penerimaan hak organisasi regional dan sub-regional untuk mengambil tindakan, termasuk tindakan militer, terhadap anggota dalam keadaan tertentu. OAU telah menyiapkan mekanisme untuk pencegahan, manajemen dan penyelesaian konflik, sehingga memperluas kemampuannya untuk menangani berbagai situasi.

Perserikatan Bangsa Bangsa telah mengambil keputusan yang berani untuk melarang tindakan yang tidak manusiawi dan untuk itu membuka jalan untuk kemungkinan intervensi oleh komunitas internasional ketika insiden tersebut terjadi. Negara tidak lagi memiliki hak eksklusif pada rakyatnya ketika mereka tidak mengurus manusia berdasar kebutuhan dan tidak memberi perlindungan kepada mereka atau bahkan justru menjadi aktor atas tindakan yang merenggut hak-hak kemanusiaan warga negaranya sendiri. Untuk itu *responsibility to protect* (R2P) menjadi agenda yang tepat bagi segenap komunitas untuk melakukan intervensi atas nama kemanusiaan.

Salah satu contoh yang paling mudah dimunculkan adalah pada apa yang telah terjadi pada etnis Rohingya, tampaknya pemerintah Myanmar telah gagal untuk memberikan kebutuhan dasar dari orang-orang dari etnis rohingya ini tetapi pemerintah telah bersikap non-reaksioner terhadap tindakan genosida oleh beberapa kelompok terhadap Rohingya. tidak hanya kebutuhan dasar namun hak-hak kemanusiaan juga tidak dapat dilindungi oleh negara sehingga etnis ini memilih untuk meninggalkan wilayah kediaman mereka dan memunculkan suatu arus pengungsian yang tersebar ke wilayah negara lain. Hingga saat ini menurut

data dari UNHCR telah terdapat 1.3 juta pengungsi yang tersebar ke wilayah asia, sebagai besar 750.000 mengungsi ke Bangladesh.

Ketika ada kelalaian pemerintah atas hak asasi manusia warganya, komunitas internasional memiliki kewajiban hukum dan moral untuk ikut campur. Pelanggaran hak asasi manusia adalah hal yang serius sehingga tanggung jawab untuk masalah ini tidak hanya terletak pada negara tertentu, tetapi juga pada komunitas internasional secara keseluruhan - kewajibannya adalah *ergo omnes* (Wheatley, 1993). Dalam konteks ASEAN, beberapa konflik antar-negara telah mencapai tahap yang cukup serius. Dapat diartikan, tidak adanya tindakan oleh negara-negara tetangga akan mengakibatkan kelalaian besar pada hak asasi manusia.⁴⁹

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan pada perumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini, maka dapat dikatakan bahwa penelitian ini lebih cenderung sebagai penelitian yuridis-normatif, penelitian hukum ini menekankan pada penggunaan sumber data sekunder atau sumber kepustakaan (*library research*). Jenis penelitian normatif dengan fokus utama yang dilakukan oleh penulis adalah melakukan analisis mengenai prinsip non-intervensi ASEAN, implementasinya, implikasi, dan upaya mengatasi kelemahan prinsip non-intervensi ASEAN untuk menjawab ketiga rumusan masalah

⁴⁹ Muhammad Fuad Othman, Zaheruddin Othman, Kamarul Faizal Hashim, Alias Azhar, *Between Non-Interference and Responsibility To Protect: The Plight of the Rohingya People*, artikel dalam Conference Paper on 2nd International Conference on Innovation and Sustainability, 2015, hlm. 6

2. Metode Pendekatan

Atas dasar jenis penelitian ini adalah yuridis-normatif, akan dilakukan pendekatan perundang-undangan (*statue-approach*) dan konseptual (*conseptual-approach*) dengan pengkajian bahan-bahan hukum terkait prinsip non-intervensi, khususnya dalam kerangka hukum organisasi regional ASEAN untuk menjawab ketiga rumusan masalah dan penelitian hukum ini akan menekankan pada penggunaan sumber data sekunder atau sumber kepustakaan (*library research*) untuk melakukan analisis mengenai implementasi beserta upaya untuk mengatasi kelemahan prinsip non-intervensi ASEAN dikaitkan dengan peraturan hukum yang ada untuk menjawab ketiga rumusan masalah.

3. Objek Penelitian

Objek utama penelitian adalah mengenai penerapan prinsip non-intervensi dalam kerangka hukum organisasi regional ASEAN.

4. Sumber Data

Sebagai bahan untuk memberikan jawaban berupa analisis teori dari ketiga rumusan masalah tersebut, maka akan digunakan berbagai sumber kepustakaan seperti buku, jurnal, artikel, dan literatur fisik lainnya serta menggunakan data informasi yang dinilai skala validitasnya memadai dari penelusuran internet.

(1) Bahan hukum primer, melakukan penelusuran terhadap bahan hukum berupa instrumen hukum internasional yang memiliki korelasi dengan rumusan masalah, yakni berupa perjanjian, traktat ataupun konvensi internasional. Diantaranya adalah: *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TAC) 24 February 1976, *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* (ZOPFAN), Piagam ASEAN

(*ASEAN Charter 2007*), *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (UNTOC), Piagam PBB (*UN Charter*) dan instrumen hukum lainnya yang dapat menjadi landasan penelitian ini.

(2) Bahan hukum sekunder, Melakukan Penelusuran terhadap sumber kepustakaan baik berupa buku fisik atau e-book, jurnal, artikel, majalah ataupun harian. Sehingga dapat dijadikan rujukan dalam memberikan landasan teori, terkait dengan menjawab rumusan masalah dan juga memberikan sumber informasi berupa contoh kasus konkrit berupa kajian empiris untuk menjadi penguatan argumentatif dan obyek analisis.

(3) Bahan hukum tertier, yakni berupa petunjuk ataupun penjelasan mengenai bahan hukum sekunder atau primer yang berasal dari artikel, majalah, harian, ensiklopedia, dan sebagainya.

5. Analisis Data

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dari hasil penelitian kepustakaan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu menghimpun, menyeleksi dan mengolah bahan-bahan hukum yang relevan, sehingga dapat menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah.

BAB II

PENERAPAN PRINSIP NON-INTERVENSI DALAM KERANGKA

HUKUM ASEAN DAN PBB

Bab ini mengkaji bagaimana implementasi prinsip non-intervensi dalam kerangka hukum ASEAN dan PBB. Akan memperlihatkan apakah terdapat korelativitas dari penerapan prinsip non-intervensi ala *ASEAN way* dengan prinsip non-intervensi yang diterapkan oleh PBB dalam Piagam PBB. Pada akhirnya akan terlihat bagaimana irelevansi penerapan prinsip non-intervensi antara ASEAN dan PBB.

A. ASEAN Way

ASEAN Way acapkali menarik perhatian dari berbagai focus keilmuan dalam berbagai diskusi maupun karya ilmiah karena memang terdapat silang pendapat di kalangan akademisi mengenai konsep tersebut. Pandangan pro dan kontra terhadap efektifitas *ASEAN Way* dalam memelihara keamanan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara terus berpolemik hingga hari ini. Dalam sub-bab ini akan diuraikan mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan *ASEAN Way* itu sendiri. Definisi resmi memang tidak terdapat dalam instrumen ataupun dokumen resmi ASEAN. Sehingga terbuka kemungkinan untuk dapat diinterpretasikan sendiri oleh berbagai pihak terutama kalangan akademisi mengenai ‘bagaimana’ atau ‘apa’ itu yang dimaksud sebagai *ASEAN Way*, baik secara definisi atau praksis. Maka dalam sub-bab ini akan dimunculkan berbagai pendapat para akademisi mengenai konsep *ASEAN Way*.

ASEAN Way mengacu pada beberapa prinsip yang secara kolektif dianut oleh ASEAN dalam menjalin hubungan internasional antar negara anggota. Pada awalnya, cikal-bakal terma yang pada saat ini kita kenal dengan *ASEAN Way* berasal dari instrument hukum ASEAN yang disebut dengan Perjanjian Persahabatan dan Kooperasi (*Treaty Amity and Cooperation*)⁵⁰ dan segenap prinsip yang ditegaskan lebih lanjut dalam Piagam ASEAN tahun 2008.⁵¹

ASEAN Way sejauh ini memang tidak didefinisikan dalam suatu instrumen atau dokumen resmi dalam bentuk apapun. Namun beberapa ahli telah mencoba menjelaskan apa itu yang dimaksud sebagai *ASEAN Way*. Berbagai kajian ilmu dari Amitav Acharya dan Jugen Haacke selama ini telah menjadi rujukan utama

⁵⁰ Lihat Perjanjian Kerjasama dan Persahabatan 1976 (*Treaty Amity and Cooperation*) Pasal 2, sebagai berikut:

- a) Saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesamaan, integritas territorial dan identitas nasional seluruh negara anggota ASEAN;
- b) Hak setiap Negara untuk memimpin eksistensi nasionalnya terbebas dari intervensi, subversi atau paksaan dari pihak luar;
- c) Prinsip Non-intervensi urusan dalam negeri;
- d) Penyelesaian perbedaan atau perselisihan dengan cara damai;
- e) Menghindari penggunaan ancaman atau kekuatan;
- f) Kerjasama efektif antar negara.

⁵¹ Lihat Piagam ASEAN pada Paragraf Pembukaan dan Pasal 2 ayat (2):

MENGHORMATI kepentingan yang mendasar atas persahabatan dan kerjasama, dan prinsip-prinsip kedaulatan, kesetaraan, integritas wilayah, tanpa campur tangan, konsesus, dan persatuan dalam keberagaman;

MEMATUHI prinsip-prinsip demokrasi, aturan hukum dan tata pemerintahan yang baik, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental.

Pasal 2 ayat (2):

- a) menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesetaraan, integritasWilayah, dan identitas nasional seluruh Negara-Negara Anggota ASEAN;
- b) komitmen bersama dan tanggung jawab kolektif dalammeningkatkan perdamaian, keamanan dan kemakmuran dikawasan;
- c) menolak agresi dan melindungi atau menggunakan kekuatan atautindakan-tindakan lainnya dalam bentuk apa pun yangmenentang dengan hukum internasional;(d) mengedepankan persetujuan hukum;
- d) tidak campur tangan urusan dalam negeri Negara-Negara Anggota ASEAN;
- e) penghormatan terhadap hak setiap Negara Anggota untukBebas eksistensi nasionalnya bebas dari campur tanganeksternal, subversi, dan paksaan;
- f) Peningkatan konsultasi tentang hal-hal yang seriusmemengaruhi kepentingan bersama ASEAN;

kita dalam memahami *ASEAN Way*, Khususnya dalam budaya diplomatic Asia tenggara secara umum. Menurut Amitav Acharya *ASEAN Way* adalah:

“Biasanya dideskripsikan sebagai proses pengambilan keputusan yang mealui konsultasi dan konsensus tingkat tinggi. Ini adalah klaim proses kerja sama dan interaksi regional berdasarkan diskresi, informalitas, pembentukan konsesus dan gaya tawar non-konfrontasi yang bertolak belakang dengan sikap permusuhan, suara mayoritas dan prosedur pengambilan keputusan legalistik lainnya dalam negosiasi multilateral ala barat.” (Acharya 2001)⁵²

Logan Masilamani dan Jimmy Peterson menjeelaskan bahwa The ASEAN Way mengacu pada metodologi atau pendekatan untuk penyelesaian masalah dengan menghormati norma-norma budaya Asia Tenggara. Masilamani dan Peterson meringkasnya sebagai “Proses atau gaya kerja yang bersifat informal dan pribadi. Pembuat kebijakan selalu memanfaatkan kompromi, konsensus dan konsultasi dalam proses pengambilan keputusan informal diatas segalanya memprioritaskan cara konsensus berbasis non konfliktual dalam mengatasi masalah. Diplomasi yang tenang (*quiet diplomacy*) memungkinkan para pemimpin ASEAN untuk berkomunikasi tanpa membawa diskusi secara public. Sehingga para anggota menghindari rasa malu yang dapat menyebabkan konflik lebih lanjut.”⁵³

Sebagaimana pendapat Rodolfo C. Severino tentang “*ASEAN Way*” Sebagai pendekatan diplomasi regional yang menekankan pengambilan keputusan

⁵² Mark Beeson, *ASEAN Ways: Still Fit for Puprpose*, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 22, Number 3, September 2009, Routledge, hlm. 336

⁵³ Lihat, Logan Masilamani & Jimmy Peterson, “The “*ASEAN Way*”: The Structural Underpinnings of Constructive Engagement”, artikel pada *Foreign Policy Journal*, 2014, hlm. 11

melalui konsensus dan non-intervensi dalam urusan internal negara bagian lain.⁵⁴

Kedua aspek tersebut memang dapat dikatakan sebagai aspek pembeda dalam *ASEAN Way* jika dibandingkan dengan konsep organisasi internasional pada umumnya. Meskipun memunculkan kritik dan sorotan dari berbagai akademisi maupun komunitas internasional pada umumnya tentang pro-kontra terhadap *ASEAN Way* yang menekankan pada prinsip non-intervensi secara absolut dan pengambilan keputusan secara konsensus.

Kedaulatan negara anggota adalah landasan utama ASEAN sejak awal didirikan. Anggotanya melihat organisasi ASEAN sebagai peningkatan, sehingga tidak dimaksudkan untuk menantang kedaulatan individual negara anggota. Tindakan kolektif ASEAN dimaksudkan untuk menjadikan negara anggotanya lebih kuat. Setiap tindakan yang dapat menantang otoritas negara tidak dapat diterima. Ide-ide dasar inilah yang dikodekan dalam *ASEAN Way* mode interaksi ASEAN yang berkembang selama lebih dari 30 tahun. Dengan *ASEAN Way* keputusan dibuat secara konsensus; jika sebuah konsensus tidak dapat dicapai, negara-negara anggota bias untuk mengambil jalan diluar ASEAN dalam suatu permasalahan sehingga ASEAN tidak mengambil posisi dalam permasalahan tersebut. Pada tahun-tahun selanjutnya, ASEAN mulai mengadopsi formula “ASEAN minus x” yang secara esensial merupakan sebuah ukuran yang memungkinkan negara-negara yang tidak setuju untuk memilih keluar dari keputusan kolektif ASEAN tanpa prasangka atau sanksi. Ukuran ini menunjukkan bahwa negara-negara ASEAN mengakui perlunya organisasi untuk tidak ditahan

⁵⁴ Lihat, Linjun WU, “East Asia and The Principle of Non-Intervention: Policies and Practices”, artikel pada *Maryland Series in Contemporary Asian Studies* Number 5 (160), 2000, hlm. 14

oleh anggota yang keras kepala, sementara kebutuhan ASEAN untuk menghindari menekan anggotanya.⁵⁵

Penelitian ini akan memfokuskan atau menitikberatkan dalam elaborasi prinsip non-intervensi *ASEAN Way*. Bagi Sebagian negara ASEAN, gagasan kepatuhan yang ketat terhadap prinsip non-intervensi dan menghormati kedaulatan memiliki dua tujuan. *Pertama*, ini merupakan mekanisme penting untuk menjaga kekuatan utama dari urusan internal dan regional mereka. Ini sangat penting dalam konteks persaingan perang dingin antara Amerika dan Uni Soviet, tapi juga dan terus terlihat dalam perluasan dari hubungan politik Timur-Barat dan Utara-Selatan. Lebih lanjut, prinsip ini telah digunakan sebagai jaminan politik dari hubungan damai antara negara-negara tetangga yang otoritas kedaulatannya ditantang dari dalam perbatasan mereka sendiri. Ini memiliki arti khusus bagi negara-negara dengan populasi multietnis dan konflik-konflik konsekuensi yang dapat dibawa oleh situasi ini. *Kedua*, prinsip non-intervensi terkait erat dengan keamanan negara-negara berkembang. Karena alasan ini negara-negara anggota ASEAN sangat sensitif tentang mengambil tindakan apapun yang melibatkan urusan domestik negara-negara lain.⁵⁶

B. Prinsip Non-Intervensi dalam Kerangka Hukum PBB

Dalam Piagam PBB, implementasi prinsip non-intervensi dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (4) & (7), yang menyatakan:

“Semua Anggota harus menahan diri dalam hubungan internasional mereka dari ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap integritas teritorial

⁵⁵ Shaun Narine, “Humanitarian Intervention and The Question of Sovereignty: The Case of ASEAN”, artikel pada *Perspective on Global Development and Technology*, Volume 4, issue 3-4, Leiden, 2015, hlm. 475

⁵⁶ Linjun Wu, *Op.Cit*, hlm. 15

atau kemerdekaan politik setiap negara, atau dengan cara lain tidak konsisten dengan Tujuan Perserikatan Bangsa-Bangsa.” Pasal 2 ayat (4)

“Tidak ada yang terkandung dalam Piagam ini yang memberikan kewenangan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk campur tangan dalam masalah yang pada dasarnya dalam yurisdiksi domestik setiap negara atau mewajibkan Anggota untuk menyerahkan hal-hal seperti pembayaran yang disebutkan dalam Piagam ini; tapi prinsip ini tidak mengurangi penerapan penegakan langkah-langkah di bawah Bab VII.” Pasal 2 ayat (7)

Pasal ini menentukan bahwa Piagam PBB tidak memberikan hak dalam hal apapun kepada anggota PBB untuk ikut campur tangan dalam persoalan-persoalan yang pada hakekatnya menjadi hak suatu negara untuk menjalankan urusan internal dalam negerinya dengan upaya dan kemampuan sendiri. Tetapi jika suatu negara dalam menjalankan urusan dalam negerinya menimbulkan suatu keadaan yang membahayakan perdamaian dan keamanan internasional atau melanggar hukum internasional maka dapat diadakan tindakan-tindakan paksaan sesuai dengan ketentuan Bab VII Piagam PBB.⁵⁷

Dalam Pasal 2 ayat (7) terdapat klausul yang menjadi pengecualian terhadap prinsip non-intervensi yang diberikan kepada Dewan Keamanan PBB berhubungan dengan pelaksanaan Bab VII Piagam PBB untuk tindakan yang berhubungan dengan ancaman perdamaian, pelanggaran perdamaian dan tindakan agresi. Pengecualian ini sebagai memiliki koherensi dalam mewujudkan tujuan dibentuknya PBB dalam Pasal 1 Piagam PBB untuk menjaga keamanan dan perdamaian.

Piagam PBB mengatur adanya pengecualian terhadap prinsip non-intervensi sesuai dengan pengaturan BAB VII dalam kondisi yang ditentukan pasal 39

⁵⁷ G. P. H. Djatikoesoemo, *Hukum Internasional Bagian Damai*, Pemandangan, Jakarta, 1956, hlm. 56

Piagam PBB dimana terjadi ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi. Dan oleh karena itu Dewan Keamanan PBB adalah otoritas yang berhak mengambil keputusan untuk mencegah bertambah buruknya keadaan dan untuk memelihara atau memulihkan perdamaian dan keamanan internasional dengan memberikan atau menganjurkan tindakan apa yang harus diambil sesuai dengan Pasal 41 dan 42 Piagam PBB yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 41

“Dewan Keamanan dapat memutuskan tindakan-tindakan apa di luar penggunaan kekuatan senjata harus dilaksanakan agar keputusan-keputusannya dapat dijalankan. dan dapat meminta kepada Anggota-anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk melaksanakan tindakan-tindakan ini. Termasuk tindakan-tindakan memulai dengan pemutusan seluruhnya atau sebagian hubungan-hubungan ekonomi, termasuk hubungan kereta api, laut, udara, pos, telegrap, radio dan alar-alat komunikasi lainnya. serta sampai pada pemutusan hubungan diplomatik.”

Pasal 42

“Apabila Dewan Keamanan menganggap bahwa tindakan-tindakan yang ditentukan dalam Pasal 41 tidak mencukupi atau telah terbukti tidak mencukupi, maka Dewan dapat mengambil tindakan dengan mempergunakan angkatan udara, laut atau darat yang mungkin diperlukan untuk memelihara atau memulihkan perdamaian serta keamanan internasional. Dalam tindakan itu termasuk pula demonstrasi-demonstrasi, blokade, dan tindakan-tindakan lain dengan mempergunakan angkatan udara, laut atau darat dari Anggota-anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa”

Dewan Keamanan PBB yang berhak memberikan penilaian dan menentukan apakah hal tersebut termasuk dalam 3 hal yang menjadi syarat untuk dapat dan layak dilakukan intervensi sesuai BAB VII Pasal 39, yaitu terjadi;

- a. Ancaman terhadap perdamaian
- b. Pelanggaran terhadap perdamaian
- c. Tindakan Agresi

Setelah dilakukan penilaian oleh dewan keamanan sehingga terdapat kesimpulan telah terjadinya salah satu hal yang diatur dalam pasal 39 tersebut Dewan Keamanan mengambil langkah untuk mencegah perkembangan situasi, Dewan Keamanan dapat, sebelum membuat rekomendasi atau memutus langkah-langkah diatur dalam Pasal 39, memanggil para pihak bersangkutan untuk mematuhi tindakan sementara seperti yang dianggap perlu atau yang diinginkan tersebut, tindakan sementara haruslah tanpa mengurangi hak, klaim, atau posisi dari pihak yang bersangkutan.⁵⁸ Sehingga tetap pada prinsip awal bahwa untuk menangani dan mengatasi masalah terhadap ancaman, pelanggaran atau tindakan agresi Dewan Keamanan tetap berusaha untuk melakukan penyelesaian secara damai dan menghindari penggunaan kekuatan bersenjata.⁵⁹

Terhadap hal mengenai penggunaan kekuatan bersenjata untuk penyelesaian masalah, merupakan otoritas yang hanya dimiliki oleh Dewan Keamanan PBB. Dalam melakukan intervensi kemanusiaan atau intervensi bersenjata untuk mengakhiri krisis, pelaku intervensi juga sangat ditekanakan untuk tetap berpegang pada prinsip-prinsip Konvensi Genewa dan aturan-aturan hukum humaniter internasional lainnya.

Dan Pasal 42 BAB VII adalah satu pasal lanjutan dari pasal 41 yang mengatur suatu langkah fisik yang melibatkan angkatan bersenjata. Pasal ini pula yang menjadi dasar hukum kewenangan Dewan Keamanan dalam melakukan suatu intervensi kemanusiaan:

⁵⁸ Pasal 40 Piagam PBB

⁵⁹ Pasal 41 Piagam PBB

“Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.”⁶⁰

Apabila Dewan Keamanan menganggap bahwa tindakan-tindakan yang ditentukan dalam Pasal 41 tidak mencukupi atau telah terbukti tidak mencukupi, maka Dewan dapat mengambil tindakan dengan mempergunakan angkatan udara, laut atau darat yang mungkin diperlukan untuk memelihara atau memulihkan perdamaian serta keamanan internasional. Dalam tindakan itu termasuk pula demonstrasi-demonstrasi, blokade, dan tindakan-tindakan lain dengan mempergunakan angkatan udara, laut atau darat dari anggota-anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas bahwa konseptualisasi prinsip non-intervensi dalam Piagam PBB diatur secara eksplisit. Dan, poin yang perlu diingat dalam pengaturannya dalam Piagam PBB adalah dimasukkannya berbagai pengecualian atas penerapan prinsip non-intervensi. Berikut ini adalah yang umumnya dinyatakan sebagai pengecualian di mana menurut hukum internasional suatu negara berhak melakukan intervensi yang sah:⁶¹

1. Intervensi kolektif sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa;
2. Intervensi untuk melindungi hak-hak dan kepentingan-kepentingan serta keselamatan jiwa warga-warga negara di luar menjadi dasar bagi Pemerintah: (contoh: Amerika Serikat membenarkan tindakan pengiriman tentara multinasional di Pulau Grenada bulan Oktober 1983);

⁶⁰ Pasal 42 Piagam PBB

⁶¹ J.G. Starke, *Op.Cit.*, hlm. 57

3. Pertahanan diri, apabila intervensi diperlukan untuk menghilangkan bahaya serangan bersenjata yang nyata;
4. Dalam urusan-urusan protektorat yang berada di bawah kekuasaannya;
5. Apabila negara yang menjadi subjek intervensi dipersalahkan melakukan pelanggaran berat atas hukum internasional menyangkut negara yang melakukan intervensi, sebagai contoh, apabila negara pelaku intervensi sendiri telah diintervensi secara melawan hukum.

C. Konsep Intervensi Menurut Piagam PBB

Sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan diatas, bahwa PBB memiliki pengecualian terhadap prinsip non-intervensi, sehingga prinsip non-intervensi tidak diterapkan secara *rigid* atau kaku namun dapat menjadi relatif-fakultatif jika terdapat berbagai hal atau syarat yang memenuhi untuk menunginkannya dilakukan suatu intervensi. Untuk itu akan dibahas bagaimana konsep intervensi yang diakomodir oleh Piagam PBB.

1. Intervensi Bersenjata (*Humanitarian Intervention*)

Sekretaris Jendral PBB Kofi Annan, mengajukan suatu pertanyaan yang menohok pada *millenium summit United Nations* tahun 2000:

“If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica—to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?” (Williams 2002: 103).

Tentu pernyataan sekjen PBB tersebut dilatar belakangi dari maraknya berbagai krisis kemanusiaan dan pelanggaran HAM pada tahun 1990an. Oleh karena berbagai krisis kemanusiaan dan pelanggaran HAM yang terjadi pada dekade tersebut berimbas pada maraknya dilakukan *intervensi kemanusiaan*. Buktinya, berbagai intervensi seperti pada: Somalia Tahun 1992, Rwanda tahun

1994, Haiti Tahun 1994, Bosnia-Herzegovina Tahun 1992-1995, dan Kosovo Tahun 1998-1999.

Dibalik pertanyaan Kofi Annan pada waktu itu telah muncul asumsi bahwa intervensi kemanusiaan diperlukan sebagai akses menembus kedaulatan untuk mengatasi berbagai krisis kemanusiaan tersebut dengan mengesampingkan kedaulatan dan mengutamakan prinsip kemanusiaan. Meskipun dari dilaksanakannya intervensi kemanusiaan ini tidak dapat dihindari pro dan kontra dari berbagai kalangan dan negara. Mengingat imbas dari dilakukannya intervensi kemanusiaan ini juga tidak selalu berakhir baik. Namun sebelum melangkah lebih lanjut, akan lebih tepat jika kita kaji dulu mengenai definisi dan landasan hukum *humanitarian intervention*.

Intervensi kemanusiaan atau *humanitarian intervention* didefinisikan sebagai ‘Doktrin hukum internasional, yang didirikan pada abad ke-18, yang menyatakan bahwa *humanitarian intervention* diizinkan secara hukum menurut hukum internasional untuk suatu negara untuk menggunakan kekuatan militer di wilayah negara lain untuk menghentikan negara itu dari melakukan penganiayaan yang brutal dan meluas terhadap warganya sendiri dengan cara yang mengguncang hati nurani seluruh umat manusia di semua negara.’⁶²

Intervensi kemanusiaan juga dapat diartikan sebagai “intervensi bersenjata yang dilakukan oleh suatu negara dengan pertimbangan kemanusiaan. Intervensi ini bukan bertujuan untuk mengganti kedaulatan suatu negara tetapi menyelamatkan para korban perlakuan brutal atau kejam dan tidak manusiawi

⁶² H. Victor Konde, *A Handbook of International Human Right Terminology*, University of Nebraska Press, 2010, hlm. 203

yang dialami di suatu negara.”⁶³ Namun perlu juga diperhatikan, bahwa seperti yang biasa-biasa, tidak terdapat definisi baku mengenai apa yang dimaksud dengan *humanitarian intervention* itu. Sehingga humanitarian intervention sangat terbuka untuk diinterpretasikan dan didefinisikan oleh berbagai ahli dan akademisi tergantung dari perspektif mana ia mencitrakan *humanitarian intervention*.

Sebagai mana intervensi kemanusiaan juga dapat diartikan sebagai intervensi bersenjata yang dilakukan oleh suatu negara dengan pertimbangan kemanusiaan. Namun hal yang harus selalu diingat dan senantiasa menjadi poin utama adalah bahwa intervensi ini bukan bertujuan untuk mengganti kedaulatan suatu negara tetapi menyelamatkan para korban perlakuan brutal atau kejam dan tidak manusiawi yang dialami di suatu negara.⁶⁴

Oleh karena itu dari berbagai definisi tersebut, untuk dapat secara tepat mendefinisikan intervensi kemanusiaan, harus memenuhi beberapa unsur dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini akan dikutip beberapa unsur yang telah dipaparkan oleh Gerald Alditya Bunga, seperti berikut:⁶⁵

1. Menggunakan kekuatan bersenjata (*armed force*)

Dalam melakukan intervensi kemanusiaan pada wilayah negara lain dimana terjadi pelanggaran HAM atau hukum humaniter internasional, digunakan kekuatan bersenjata (*armed force*) untuk

⁶³ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law (Six Edition)*, Oxford University Press, 2003, hlm. 710

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Lihat, Gerald Alditya Bunga, *Intervensi Kemanusiaan Dalam Kerangka Piagam PBB*, hlm. 5-7 diakses dari https://www.academia.edu/4459095/INTERVENSI_KEMANUSIAAN_DALAM_KERANGKA_PIAGAM_PBB pada 10/10/2018

melindungi para korban dan menghentikan pelanggaran yang terjadi. Oleh karena itu penggunaan tindakan intervensi yang tidak menggunakan kekuatan bersenjata (*armed force*) seperti ancaman atau penggunaan sanksi ekonomi, diplomatik, atau politik atau sanksi lainnya tidak dapat dikategorikan sebagai intervensi kemanusiaan.⁶⁶

2. Dilakukan dengan tujuan kemanusiaan yaitu untuk menghentikan pelanggaran berat HAM atau hukum humaniter internasional

Tujuan utama dari intervensi kemanusiaan adalah untuk mencegah atau menghentikan pelanggaran berat terhadap HAM atau hukum humaniter internasional. Dengan demikian maka motif lain selain hal ini tidak dapat dianggap sebagai sebuah intervensi kemanusiaan.⁶⁷

Dalam melakukan tujuan kemanusiaan tersebut, intervensi yang dilakukan oleh suatu negara dalam wilayah negara lain melibatkan penggunaan kekuatan bersenjata. Hal ini dilakukan tanpa ada persetujuan dari pemerintahan negara tersebut. Penekanan perlu dilakukan terhadap bagian di mana tindakan intervensi ini dapat dilakukan tanpa ada persetujuan dari pemerintahan negara yang bersangkutan. Hal ini perlu ditekankan karena erat kaitannya dengan kedaulatan suatu negara dan kemampuan suatu negara dalam mengatasi permasalahan HAM atau pun permasalahan humaniter di dalam wilayahnya.

3. Dilakukan tanpa persetujuan negara tempat pelanggaran kemanusiaan terjadi

Sebagaimana diakui dalam hukum internasional, suatu negara memiliki kedaulatan dalam batas-batas teritorial yang diakui menjadi miliknya. Oleh karenanya negara memiliki yurisdiksi atas benda, orang, ataupun kejadian yang terjadi di dalam wilayahnya tersebut. Hal ini berarti negara juga berdaulat penuh untuk mengatasi pelanggaran berat HAM

⁶⁶ Robert O. Keohane & J. L. Holzgrefe, *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University, 2003, hlm.18

⁶⁷ Christopher C. Joyner, *International Law in The 21st Century*, New York: Rowman & Littlefield Publishers.inc, 2005, hlm. 177

ataupun hukum humaniter internasional yang terjadi di dalam wilayahnya. Oleh karena itu sepanjang negara tersebut masih mempunyai kemampuan dan kapasitas untuk mengatasi permasalahan tersebut, negara lain tidak mempunyai hak untuk mengintervensi. Intervensi kemanusiaan mungkin untuk dilakukan tanpa persetujuan negara tempat pelanggaran kemanusiaan terjadi ketika negara tersebut tidak berkeinginan atau tidak mempunyai kemampuan atau kapasitas yang cukup untuk menyelesaikan permasalahan tersebut atau negara tersebut menjadi pelaku dari pelanggaran berat HAM atau hukum humaniter internasional.

4. Dilakukan dengan atau tanpa persetujuan Dewan Keamanan PBB

Suatu intervensi kemanusiaan berdasarkan pengertian dari *Danish Institute of International Affairs* dapat dilakukan dengan atau tanpa otorisasi dari Dewan Keamanan PBB. Namun, dewasa ini masyarakat internasional akan lebih bisa menerima suatu intervensi kemanusiaan yang dilakukan dengan otorisasi dari Dewan Keamanan PBB. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Bruno Simma dalam Boer Mauna bahwa penggunaan kekerasan untuk tujuan humaniter tidak sesuai dengan tujuan Piagam PBB kecuali setelah mendapat otorisasi dari Dewan Keamanan PBB.⁶⁸ Contohnya adalah intervensi kemanusiaan yang dilakukan di Somalia, Rwanda, dan Haiti, yang mana dilakukan berdasarkan otoritas Dewan Keamanan PBB sehingga dapat diterima oleh masyarakat internasional.

Dari berbagai unsur mengenai hal yang harus dipenuhi untuk menyatakan definisi intervensi kemanusiaan tersebut memperlihatkan bahwa legitimasi dari intervensi kemanusiaan ini tampak sangat riskan dimanfaatkan untuk kepentingan politis suatu negara, utamanya negara *superpower*. Untuk mengantisipasi penggunaan intervensi kemanusiaan yang tidak tepat dan bertendensi atas

⁶⁸ Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, PT.Alumni, Bandung, 2005, hlm. 650

kepentingan politis suatu negara maka perlu ditetapkan berbagai syarat yang ketat dalam pelaksanaan humanitarian intervention.

Mengingat betapa riskannya terjadi penyalahgunaan maupun kegagalan pelaksanaan humanitarian intervention maka upaya ini haruslah merupakan upaya terakhir yang harus ditempuh. Untuk itu, saya akan memunculkan pendapat dari Gerald Aditya Bunga, sebagai acuan yang cukup komprehensif mengenai beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang bermaksud melakukan intervensi kemanusiaan. Syarat-syarat ini dibagi ke dalam tiga bagian besar yaitu syarat yang harus dipenuhi, yakni; *sebelum* melakukan intervensi kemanusiaan, syarat yang harus dilakukan *selama berlangsungnya* intervensi, dan *setelah* dilaksanakannya intervensi kemanusiaan. Berikut ini ketiga langkah tersebut:⁶⁹

1. Sebelum pelaksanaan intervensi kemanusiaan pihak yang melakukan intervensi harus:
 - a. Dilakukan sebagai upaya terakhir setelah upaya-upaya penyelesaian sengketa secara damai telah dilakukan dan tidak berhasil menyelesaikan permasalahan kemanusiaan yang terjadi. Hal ini selaras dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (4) Piagam PBB yang mana dibentuk pada masa sesudah konflik perang dunia I dan II, sehingga memiliki tujuan untuk menciptakan suatu komunitas internasional yang berubah tidak dengan menggunakan kekerasan, dan apabila terjadi sengketa maka diharapkan bisa diselesaikan secara damai.⁷⁰
 - b. Ada otorisasi dari Dewan Keamanan PBB.

⁶⁹ Lihat, Gerald Aditya Bunga, *Op.Cit.*, hlm. 12-14

⁷⁰ John O'Brian, 2001, *International Law*, New York: Routledge-Cavendish, hlm.679 yang dikutip dalam Gerald Aditya Bunga, *Op.Cit.*, hlm. 14

- c. Dilakukan terhadap pelanggaran yang berat dan dalam skala besar terhadap HAM. Oleh karena itu harus terlebih dahulu dilakukan suatu penilaian apakah memang benar terjadi pelanggaran yang dimaksud atau tidak. Hal ini harus didukung dengan bukti yang jelas dan objektif bahwa pelanggaran yang dimaksud memang benar terjadi.
 - d. Pemerintahan negara tempat pelanggaran berat HAM terjadi tidak bersedia (*unwilling*) atau tidak mampu (*unable*) untuk menghentikan pelanggaran yang dimaksud. Dengan demikian harus ada suatu penilaian atau penyelidikan dan disertai bukti-bukti yang objektif yang menunjukkan pemerintahan negara tempat pelanggaran terjadi tidak bersedia atau tidak mampu untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.
2. Selama berlangsungnya intervensi kemanusiaan pihak yang melakukan intervensi harus:
- a. Menghormati prinsip-prinsip yang terkandung dalam Konvensi Jenewa dan aturan-aturan hukum internasional lainnya
 - b. Melakukan intervensi kemanusiaan dengan segera dan hanya selama terjadinya anacaman atau pelanggaran HAM dalam skala yang besar dan berat;
 - c. Melakukan intervensi kemanusiaan secara proporsional dengan tujuan yang hendak dicapai, sehingga tidak menimbulkan kerusakan atau kerugian yang tidak perlu.
3. Setelah intervensi kemanusiaan berjalan dengan sukses pihak yang melakukan intervensi harus membantu dalam masa transisi untuk membangun perdamaian pasca konflik yang terjadi.

Sedangkan secara yuridis, landasan hukum dari intervensi kemanusiaan ini dapat dikatakan sangat kuat karena landasan hukum intervensi kemanusiaan ini memang belandaskan piagam PBB. Bab VII Piagam PBB ada bab pengecualian

atas prinsip non-intervensi seperti yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (7) Piagam PBB bahwa:

“Tidak ada yang terkandung dalam Piagam ini yang memberikan kewenangan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk campur tangan dalam masalah yang pada dasarnya dalam yurisdiksi domestik setiap negara atau mewajibkan Anggota untuk menyerahkan hal-hal seperti pembayaran yang disebutkan dalam Piagam ini; tapi prinsip ini tidak mengurangi penerapan penegakan langkah-langkah di bawah Bab VII.”

BAB VII dalam kondisi yang ditentukan pasal 39 Piagam PBB dimana terjadi ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian atau tindakan agresi. Dan oleh karena itu Dewan Keamanan PBB adalah otoritas yang berhak mengambil keputusan untuk mencegah bertambah buruknya keadaan dan untuk memelihara atau memulihkan perdamaian dan keamanan internasional dengan memberikan atau menganjurkan tindakan apa yang harus diambil sesuai dengan Pasal 41 dan 42 Piagam PBB.

Lebih lanjut dalam Pasal 42 Piagam PBB diinterpretasikan untuk melegitimasi pengerahan pasukan bersenjata untuk melaksanakan ketetapan kolektif dewan keamanan dengan menembus batasan integritas teritorial dan kedaulatan suatu negara untuk menghentikan suatu kejahatan kemanusiaan dan menjaga perdamaian dunia. Dari pasal inilah intervensi kemanusiaan atau *humanitarian intervention* atau dalam ungkapan lain “intervensi bersenjata” dilegitimasi melalui Dewan Keamanan PBB. Berikut bunyi pasal tersebut:

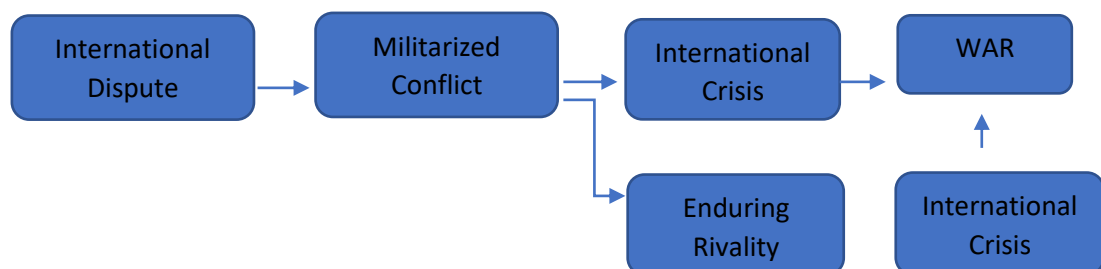
Pasal 42

“Apabila Dewan Keamanan menganggap bahwa tindakan-tindakan yang ditentukan dalam Pasal 41 tidak mencukupi atau telah terbukti tidak mencukupi, maka Dewan dapat mengambil tindakan dengan mempergunakan angkatan udara, laut atau darat yang mungkin diperlukan untuk memelihara atau memulihkan perdamaian serta keamanan internasional. Dalam tindakan itu

termasuk pula demonstrasi-demonstrasi, blokade, dan tindakan-tindakan lain dengan mempergunakan angkatan udara, laut atau darat dari Anggota-anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa.”

Pasal 42 dapat dikatakan sebagai puncak ketentuan-ketentuan yang terdapat pada Bab VII Piagam PBB karena sebagai langkah terakhir dengan memberikan wewenang kepada Dewan Keamanan untuk mengambil tindakan-tindakan militer, udara, laut, dan darat yang diperlukan untuk memelihara dan memulihkan perdamaian dan keamanan internasional. Namun dinyatakan pula bahwa ketentuan tersebut baru dilakukan bila tindakan-tindakan kekerasan non militer dalam pasal 41 tidak memadai atau mengalami kegagalan. Kalau dibanding dengan Liga Bangsa-Bangsa (LBB) yang menjadikan pelaksanaan sanksi-sanksi militer bersifat fakultatif bagi negara-negara anggota, selanjutnya PBB bukan saja dapat memutuskan penggunaan kekerasan, tetapi juga ikut melaksanakannya.⁷¹ Selanjutnya, Pasal 42 merupakan alasan yuridis terhadap Dewan Keamanan untuk melegitimasi tindakan dalam bentuk *humanitarian intervention* yang bersifat *imperative* untuk ditaati.

Pelibatan angkatan bersenjata dalam penyelesaian sengketa juga sering terjadi dalam berbagai sengketa antar negara. Namun harus selalu diingat, bahwa pelibatan angkatan bersenjata pada dasarnya berpotensi untuk meningkatkan intensitas sengketa menjadi suatu konflik alih-alih sebagai penyelesaian masalah.



⁷¹ Lihat, Boer Mauna, *Op.Cit.*, hlm. 551



Sumber: Paul K. Huth, “Territory: Why Are Territorial Disputes Between States a Central Cause of International Conflict?”, dalam John A. Vasquez, *What Do We Know about War?*

Gambar diatas memperlihatkan bagaimana skema mengenai pelibatan kekuatan militer atau angkatan bersenjata dapat menjadi pemantik suatu sengketa atau konflik justru dapat meningkat menjadi perang. Memang turunnya militer kedua negara tidak lantas menjamin bahwa sengketa pasti berujung pada perang, tetapi setidaknya akan menciptakan peluang yang lebih besar untuk terjadinya krisis dan berakhir dengan perang. Dengan demikian, akomodasi terhadap kekuatan militer menjadi sangat krusial dalam upaya menyelesaikan sengketa dan konflik yang terjadi.⁷²

2. Intervensi Non-bersenjata

Dalam hal terdapat ancaman dan pelanggaran terhadap perdamaian sebagaimana telah ditentukan menurut pasal 39 Piagam PBB, yang sebagaimana merupakan kewenangan Dewan Keamanan untuk menentukannya. Lalu, Dewan Keamanan hendak melakukan atau menentukan tindakan untuk mencegah bertambah buruknya keadaan, maka pertama-tama harus ditempuh cara menurut pasal 41 Piagam PBB mengenai tindakan-tindakan yang harus diambil dan tanpa menggunakan pasukan bersenjata.

Secara tidak langsung melalui pengaturan tersebut, Piagam PBB juga telah menyiratkan berbagai perbuatan diluar pengerahan angkatan bersenjata sebagai

⁷² Sandy Nur Ikfal Raharjo, “Tantangan Konflik Perbatasan Thailand-Kamboja Bagi Stabilitas ASEAN”, artikel pada *Jurnal Kajian Wilayah* Vol. 4, No. 1, PSDR LIPI, 2013, hlm. 110

suatu perbuatan yang dikualifikasi sebagai wujud dari intervensi PBB dalam tujuan agar segenap keputusan PBB dijalankan oleh negara. Perbuatan tersebut adalah mencakup pemutusan, hubungan-hubungan ekonomi, termasuk hubungan kereta api, laut, udara, pos, telegraf, radio dan alat-alat komunikasi lainnya. serta sampai pada pemutusan hubungan diplomatik. Hal ini tercermin dalam Pasal 41 Piagam PBB seperti berikut:

“Dewan Keamanan dapat memutuskan tindakan-tindakan apa di luar penggunaan kekuatan senjata harus dilaksanakan agar keputusan-keputusannya dapat dijalankan. dan dapat meminta kepada anggota-anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk melaksanakan tindakan-tindakan ini. Termasuk tindakan-tindakan memulai dengan pemutusan seluruhnya atau sebagian hubungan-hubungan ekonomi, termasuk hubungan kereta api, laut, udara, pos, telegraf, radio dan alat-alat komunikasi lainnya. serta sampai pada pemutusan hubungan diplomatik.”

Sebagai contoh, PBB pada tahun 1990, PBB pernah mengaktualisasikan pasal 41 ini pada kasus invasi Irak Ke Kuwait. Dewan Keamanan dalam resolusinya No. 661 tanggal 6 Agustus 1990 meminta agar negara anggota PBB dan negara non-anggota PBB untuk mengenakan embargo secara menyeluruh terhadap Irak. Dilakukan boikot total hubungan militer, perdagangan, keuangan terhadap Irak yang didasarkan atas pelaksanaan BAB VII tersebut dapat berjalan dengan baik. Bahkan, Swiss yang bukan anggota PBB juga setuju untuk ikut melaksanakan embargo. Embargo ini juga diperkuat oleh Dewan Keamanan dengan melaksanakan blockade laut.⁷³

⁷³ Lihat, Boer Mauna, *Op.Cit.*, hlm. 550

Berbagai tindakan yang diatur dalam pasal tersebut adalah upaya agar segenap keputusan yang telah ditetapkan oleh PBB dapat segera dilaksanakan oleh pihak yang berkaitan. Hal tersebut adalah bentuk intervensi yang dapat dilakukan PBB. Sebagaimana pasal 41 ini adalah bagian dari pengecualian prinsip non-intervensi dalam Pasal 2 ayat (7) maka berbagai perbuatan yang ditentukan dalam pasal 41 ini adalah bentuk dari intervensi non-bersenjata yang dilegitimasi oleh Piagam PBB.

D. Prinsip Non-Intervensi dalam Kerangka Hukum ASEAN

Dalam berbagai dokumen atau instrumen hukum ASEAN memang tidak dapat ditemui mengenai definisi resmi tentang prinsip non-intervensi yang dimiliki dan diterapkan ASEAN. Salah seorang ahli hubungan internasional, John Funston menyatakan prinsip non-intervensi ASEAN dapat dikatakan sebagai: *“Some of the forms of noninterference include that governments must refrain from making any comments on the internal state issues of another member state, even to the extent of airing sensitive documentaries or news reports of other member states”* (Funston, 2000:3).⁷⁴

Pada umumnya, konsep intervensi dalam dunia internasional telah berwujud dalam lima bentuk utama yakni; retorika, gerak-gerik dan tekanan diplomatik, sanksi ekonomi, instrumen legal seperti pengadilan Internasional, aksi rahasia dan pengerahan kekuatan bersenjata. Namun, negara-negara di ASEAN telah mempraktikkan non-intervensi dalam bentuk yang paling kaku dan

⁷⁴ Linjun WU, “East Asia and The Principle of Non-Intervention: Policies and Practices”, artikel pada *Maryland Series in Contemporary Asian Studies* Number 5 (160), 2000, hlm. 1

menuntut. Pada umumnya, mereka menyusun sketsa yang rumit dengan empat tuntutan utama prinsip non-intervensi:

1. Menghindari mengkritik tindakan pemerintah negara anggota terhadap rakyatnya sendiri;
2. Mengarahkan kritik pada tindakan negara dianggap merupakan pelanggaran prinsip non-intervensi;
3. Menyangkal pengakuan, perlindungan atau bentuk dukungan lainnya kepada kelompok pemberontak apa pun yang berusaha mendestabilisasi atau menggulingkan pemerintah negara tetangga;
4. Memberikan dukungan politik dan bantuan material kepada negara-negara anggota dalam tindakan mereka melawan kegiatan subversif. Acharya (2001:58)⁷⁵

Dengan kata lain, konsep non-intervensi di ASEAN tidak dapat disamakan secara kualitatif dengan konsep dan praktik dunia Barat.

Bagi ASEAN, prinsip non-intervensi senantiasa dipandang relevan dengan usaha mereka dalam rangka *nation-building* dan *statemaking*. Secara umum, hal tersebut tercermin dalam dua tingkat, yang pertama prinsip non-intervensi dianggap sebagai jaminan moral melawan keterkaitan negara *superpower* dalam hubungan dalam negeri mereka, dan yang kedua, prinsip non-intervensi digunakan sebagai jaminan politik untuk suatu hubungan yang damai di antara negara bertetangga, hal tersebut merupakan hal yang penting khususnya bagi negara dengan populasi yang multi-etnis dan sering mengalami konflik internal.⁷⁶

Lebih lagi persamaan pengalaman sebagai negara bekas jajahan atau kolonial yang pernah dialami negara-negara asia tenggara (kecuali Thailand) semakin menjadikan prinsip non-intervensi sebagai sesuatu yang sakral untuk junjung tinggi. Oleh karena pula kerangka hukum ASEAN dirancang untuk

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 13

⁷⁶ Herman Kraft, *The Principle of Non-Intervention: Evolution and Challenges for the Asia-Pacific Region*, artikel pada *Non-Intervention and State Sovereignty in the Asia-Pacific*, Centre Strategic Studies, New Zealand, 2000, hlm. 25

mendukung pengembangan negara-bangsa, termasuk memperkuat perasaan nasionalisme untuk meningkatkan ketahanan nasional negara-negara anggotanya.

Berbagai hal seperti latar belakang histori, budaya, ekonomi, dan pandangan politik negara-negara ASEAN tentunya merupakan faktor yang mempengaruhi pembangunan atau konseptualisasi prinsip non-intervensi dalam berbagai instrumen hukum yang dimiliki oleh ASEAN. Terdapat berbagai instrumen hukum ASEAN yang mengatur mengenai prinsip non-intervensi bagi negara-negara anggota, Sebagai Berikut; Deklarasi ASEAN Tahun 1967 (*ASEAN Declaration 1967*), Perjanjian Persahabatan dan kerjasama (*Treaty Amity and Cooperation 1976*), *Zone of Peace, Freedom and Neutrality 1971* (ZOPFAN), dan Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*).

1. Deklarasi ASEAN (*ASEAN Declaration 1967*)

ASEAN terbentuk tidak dalam sebuah ruang kosong, sebaliknya ia telah didahului dengan berbagai upaya pembentukan organisasi regional yang lebih terbatas ruang lingkup anggotanya. Pembentukan awal dimulai tahun 1961 dengan dibentuknya *Association of Southeast Asia* (ASA). Politik Konfrontasi pada awalnya merupakan salah satu konflik awal yang menyertai perjalanan pertumbuhan hubungan internasional di Asia Tenggara.⁷⁷

Persaingan ideologis antara Amerika dan Uni-soviet dengan sendirinya mempengaruhi kondisi di kawasan Asia tenggara pada waktu itu. Indonesia sebelum kudeta PKI, dipandang lebih condong ke blok komunis karena kedekatan Presiden Soekarno pada pemimpin di China dan Uni-soviet. Tumbangnya

⁷⁷ Bambang Cipto, *Op.cit.*, hlm. 15

kekuasaan Soekarno yang digantikan oleh kekuasaan Soeharto dapat mengurangi ketegangan hubungan di kawasan regional karena sejak awal Soeharto menekankan untuk menghentikan politik konfrontasi.⁷⁸ Ketegangan yang kian mencair tentu menjadikan udara segar di kawasan regional untuk membentuk suatu kerjasama antar negara yang memiliki kesamaan geografis dan puncaknya adalah terbentuknya organisasi kawasan regional Asia Tenggara atau ASEAN.

Atas berbagai kondisi geopolitis yang terjadi pada saat itu, cukup relevan jika dikatakan sebagai alasan diakomodirnya prinsip non-intervensi sejak dideklarasikan berdirinya ASEAN pada 8 Agustus tahun 1967 di Bangkok Thailand. Dimana pada saat itu 5 Menteri Luar Negeri dari Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand⁷⁹ menandatangani dokumen pendirian ASEAN. Dokumen yang mereka tanda tangani tersebut akan dikenal sebagai Deklarasi ASEAN.⁸⁰ Kerangka Deklarasi tersebut terdiri dari 5 paragraf konsideran, 7 poin tujuan didirikannya ASEAN, dan beberapa mekanisme kedepan yang harus dipersiapkan.

Dalam deklarasi tersebut terdapat 7 poin yang akan menjadi tujuan utama pendirian ASEAN adalah sebagai berikut:

1. Mempercepat pertumbuhan, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di kawasan Asia Tenggara.
2. Memelihara perdamaian dan stabilitas dengan menjunjung tinggi hukum dan hubungan antara negara-negara di Asia Tenggara.
3. Meningkatkan kerja sama yang aktif dan saling membantu dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, teknologi dan administrasi.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Kelima Menteri Luar Negeri tersebut adalah: Adam Malik dari Indonesia, Narciso R. Ramos dari Filipina, Tun Abdul Razak dari Malaysia, S. Rajaratnam dari Singapura, dan Thanat Khoman dari Thailand.

⁸⁰ Lihat, artikel mengenai sejarah ASEAN dalam situs resmi ASEAN di <http://asean.org/asean/about-asean/history/>

4. Saling memberikan bantuan dalam bidang fasilitas latihan dan penelitian pada bidang pendidikan, kejuruan, teknik dan administrasi.
5. Bekerja sama lebih efektif untuk mencapai daya guna lebih besar dalam bidang pertanian, industri dan perkembangan perdagangan termasuk studi dalam hal perdagangan komoditi internasional, perbaikan pengangkutan dan fasilitas komunikasi serta meningkatkan taraf hidup rakyat.
6. Meningkatkan studi tentang masalah-masalah di Asia Tenggara.
7. Memelihara kerja sama yang erat dan bermanfaat dengan berbagai organisasi internasional dan regional lain yang mempunyai tujuan sama serta mencari kesempatan untuk menggerakkan kerja sama dengan mereka.⁸¹

Dalam deklarasi ini dapat ditemukan klausula yang menyatakan bahwa “Negara-negara ASEAN akan memastikan pembangunan nasional secara damai dan progresif, dan bahwa mereka bertekad untuk memastikan stabilitas dan keamanan mereka dari campur tangan eksternal dalam bentuk atau manifestasi apa pun dalam rangka mempertahankan identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi masyarakat”. Selanjutnya, dalam deklarasi ini juga menegaskan bahwa semua pangkalan asing bersifat sementara dan tetap, tidak akan dimaksudkan tanpa persetujuan untuk melanggar kemerdekaan nasional dan kebebasan negara di kawasan ASEAN baik secara langsung atau tidak langsung.⁸²

Prinsip ini sebagai bentuk mekanisme ASEAN dalam memagari merebaknya ideologi komunisme di kawasan Asia Tenggara sejalan dengan kesepakatan ASEAN sebagai organisasi non-blok. Sebagaimana Vietnam yang jatuh ke tangan komunisme, prinsip ini diharapkan menjadi benteng dari merebaknya faham tersebut di Asia Tenggara.

⁸¹ Lihat situs resmi ASEAN <http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration>

⁸² Lihat Paragraf ke-5 Konsideran Deklarasi ASEAN 1967

Prinsip ini menjadi batas-batas perilaku bagi anggota ASEAN dalam berinteraksi antar negara di kawasan regional Asia Tenggara. Sepertihalnya menurut Bambang Cipto⁸³, *Doctrine of Non-interference* ini menjadi alasan bagi negara anggota ASEAN untuk:

- 1) Berusaha agar tidak melakukan penilaian kritis terhadap kebijakan pemerintah negara anggota terhadap rakyatnya masing-masing agar tidak menjadi penghalang bagi kelangsungan organisasi ASEAN
- 2) Mengingatkan negara anggota lain yang melanggar prinsip tersebut
- 3) Menentang pemberian perlindungan bagi kelompok oposisi negara anggota lain (*beligeren*)
- 4) Mendukung dan membantu negara anggota lain yang sedang menghadapi gerakan anti kemapanan

2. Perjanjian Persahabatan dan kerjasama (*Treaty Amity and Cooperation 1976*)

Sebagai bagian dari pedoman ZOPFAN tahun 1972, ASEAN melanjutkan untuk merumuskan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (TAC) pada Pertemuan Tinggi Kepala-Kepala Pemerintahan di ASEAN, yang diadakan di Bali pada 24 Februari 1976. *Treaty of Amity dan Cooperation* (TAC) di Asia Tenggara berusaha untuk mengatur perilaku negara penandatangan dalam hal penyelesaian sengketa diantara mereka. TAC adalah kerangka hukum regional ASEAN dimana aturan normatif yang dinyatakan sebagai *ASEAN way* telah dilembagakan dalam kewajiban atas suatu perjanjian yang secara teoritis mengikat. Ketentuan dalam

⁸³ Bambang Cipto MA, *Hubungan Internasional Di Asia Tenggara*, Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 32

Pasal 18 perjanjian ini, membuat TAC sebagai perjanjian bersifat terbuka untuk diaksesi oleh negara-negara lain Asia Tenggara.⁸⁴

Ketika keanggotaan ASEAN bertambah, TAC menjadi persyaratan untuk keanggotaan organisasi regional ini. Pengaturan pada protokol amandemen 1998 membuka TAC untuk dapat diaksesi oleh negara-negara di luar Asia Tenggara. Papua New Guinea — dengan tujuan untuk Indonesia — adalah negara non-Asia Tenggara pertama yang menerima TAC. Sejak itu, Australia, Bangladesh, China, Prancis, India, Jepang, Selandia Baru, Pakistan, Rusia, Korea Selatan, Sri Lanka, Timor-Leste, dan pada tahun 2008 bahkan Korea Utara telah mengaksesinya. Uni Eropa diharapkan untuk masuk pada tahun 2008. Amerika Serikat mempertimbangkan kembali keengganannya untuk menandatangani dan telah mengakui TAC sebagai kode etik untuk meningkatkan perdamaian dan stabilitas regional.⁸⁵

Perjanjian Kerjasama dan Persahabatan (TAC) dapat dilihat sebagai upaya negara-negara Asia Tenggara dalam pencarian stabilitas politik di wilayah mereka dan kerjasama antar daerah negara-negara yang juga merupakan salah satu motif dasar tindak lanjut dari deklarasi ZOPFAN. Perjanjian ini berfungsi dua hal, pertama menetapkan 'kode perilaku yang mengatur hubungan di antara bangsa-bangsa Asia Tenggara; sebuah fungsi yang berkontribusi pada penghindaran konflik; dan, perjanjian itu menyediakan dasar hukum untuk penyelesaian sengketa yang konsisten dengan piagam PBB. Relevansi Perjanjian TAC menarik minat dan perhatian beberapa negara non ASEAN hingga secara formal

⁸⁴ Donald E. Weatherbee, *International Relation in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Rowman & Littlefield Publishing Group, 2009, hlm. 129-130

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 129-130

mengaksesi perjanjian ini. partisipasi oleh negara non-ASEAN dalam perjanjian ini akan memperkuat perjanjian ini sendiri dan juga ASEAN.⁸⁶

Sebagai mana tujuan ASEAN pada umumnya, dalam perjanjian ini juga dinyatakan mengenai latar belakang dibuatnya perjanjian adalah untuk mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional melalui kepatuhan terhadap keadilan dan hukum serta meningkatkan ketahanan regional yang konsisten dengan semangat dan prinsip-prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sehingga pada dasarnya konseptualisasi prinsip-prinsip dalam perjanjian TAC 1976 pada hakikatnya akan selaras dengan prinsip dalam kerangka hukum PBB, khususnya prinsip non-intervensi itu sendiri. Penulis juga berpendapat bahwa perjanjian TAC ini sedikit-banyak juga terinspirasi dari Deklarasi PBB mengenai Hubungan Bersahabat dan Kerjasama Antar Negara (*Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States*) pada tahun 1970. Dimana deklarasi tersebut juga sama-sama mengatur hal mengenai kedaulatan, persamaan kedaulatan, dan prinsip non-intervensi yang mengikat dalam hubungan antar negara pihak terkait.

Hal yang menjadikan kerangka hukum ASEAN tidak inheren dengan kerangka hukum PBB terkait prinsip non-intervensi ini adalah tidak adanya pengaturan lebih lanjut mengenai prinsip non-intervensi maupun penerapannya dalam perjanjian TAC tersebut. Sebagaimana waktu itu PBB telah memiliki Piagam yang berlaku sejak tahun 1948 yang disebut sebagai *UN Charter*, dimana

⁸⁶ Amitav Acharya, "ASEAN-UN Co-operation in Peace and Preventive Diplomacy: Its Contribution to Regional Security", artikel pada *The Indonesian Quarterly*, Vol.22 No.3, 1994, hlm. 222 diakses dari http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/17010/8/08_chapter%203.pdf pada 21/08/2018

dalam piagam tersebut mengatur lebih lanjut tentang prinsip non-intervensi dan pengecualiannya. Sedangkan ASEAN kala itu belum memiliki Piagam Organisasi, dan dalam perjanjian Persahabatan dan Kooperasi (TAC) hanya terdapat di satu pasal yang mengatur prinsip non-intervensi secara singkat.

Prinsip Non-Intervensi pada perjanjian Persahabatan dan kerjasama (TAC) diatur dalam pasal 2, sebagai berikut:

- a. Saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesamaan, integritas teritorial dan identitas nasional seluruh negara anggota ASEAN;
- b. hak setiap Negara untuk memimpin eksistensi nasionalnya terbebas dari intervensi, subversi atau paksaan pihak luar;
- c. Prinsip Non-intervensi urusan dalam negeri;
- d. Penyelesaian perbedaan atau perselisihan dengan cara damai;
- e. Menghindari penggunaan ancaman atau kekuatan;
- f. Kerjasama efektif antar negara.⁸⁷

Dalam Perjanjian ini pula, dimuat mengenai mekanisme penyelesaian sengketa pada BAB IV yang menekankan untuk menggunakan pendekatan secara damai menghindari penggunaan ancaman atau kekerasan. sebagai mekanisme tetap dalam penyelesaian sengketa kawasan, perjanjian ini mengamanatkan untuk dibentuknya suatu badan yang berkelanjutan. Badan inilah yang disebut sebagai *'high council'* yang terdiri dari seorang Perwakilan menteri atau setara menteri dari masing-masing Pihak untuk ikut bertanggung jawab dalam penyelesaian sengketa atau situasi yang mungkin mengganggu kedamaian regional.

3. Zona Perdamaian, Kebebasan, dan Netralitas (*Zone of Peace, Freedom, and Neutrality 1971*)

⁸⁷ Lihat, *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* 24 February 1976, Pasal 2 mengenai prinsip hubungan internasional antar-negara ASEAN

Deklarasi Zona of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN)

Dideklarasikan di Kuala Lumpur oleh menteri luar negeri dari negara-negara anggota ASEAN pada 27 November 1971. Deklarasi tersebut menyatakan bahwa netralisasi Asia Tenggara merupakan tujuan yang diinginkan dan bahwa negara-negara penandatangan harus mengeksplorasi cara dan sarana untuk mewujudkan realisasinya. Atas dasar mandat ini, *ASEAN Committee of Senior Officials* mengidentifikasi beberapa langkah yang akan berkontribusi pada realisasi dari ZOPFAN. Ini termasuk Perjanjian Amity dan Kerjasama di Asia Tenggara, Resolusi Amerika Serikat menyatakan Asia Tenggara sebagai zona perdamaian, kebebasan dan kenetralan, denuklirisasi, dan pakta non-agresi dengan negara-negara eksternal. Tiga pertama dari keempat gagasan ini telah tercapai sejak saat itu.⁸⁸

Paska perang Indochina, lima Negara-negara ASEAN pada tahun 1971 mencoba untuk membentuk suatu strategi regional proaktif yang independen dari kebijakan keamanan AS yang tidak akan mengancam Indochina dan akan mengisolasi kawasan ASEAN dari gangguan kekuatan besar. Dalam Deklarasi Kuala Lumpur, pemerintah ASEAN setuju untuk melakukan upaya yang diperlukan "untuk mengamankan pengakuan, dan menghormati, Asia Tenggara sebagai zona perdamaian, kebebasan dan kenetralan, bebas dari segala bentuk atau sikap intervensi oleh kekuatan luar".⁸⁹ Negara-negara anggota ASEAN pada waktu itu mencoba untuk membendung kekuatan negara *super power* dan

⁸⁸ M. C. Abad Jr., *THE ROLE OF ASEAN IN SECURITY MULTILATERALISM ZOPFAN, TAG, and SEANWFZ*, Paper presented at the ASEAN Regional Forum Professional Development Programme for Foreign Affairs and Defence Officials Bandar Seri Begawan 23-28 April 2000, hlm. 1-2

⁸⁹ Donald E. Weatherbee, *op.cit.*, hlm. 75

meningkatkan kepercayaan kepada kekuatan kooperasi regional. Bahwa keamanan dan stabilitas perdamaian di wilayah mereka sendiri dapat dan mampu menjadi tanggung jawab yang mereka emban sendiri tanpa bantuan dari pihak luar.

Pertemuan Tinggi Menteri di Kuala Lumpur dibuka secara resmi pada tanggal 25 November 1971, dengan salah satu agenda untuk membahas rancangan deklarasi ZOPFAN. Setelah melewati beberapa membahas agenda dalam PTM tersebut akhirnya *Declaration of Zone of Peace, Freedom and Neutrality* ditandatangani di Kuala Lumpur pada tanggal 27 November 1971 oleh lima menteri luar negeri negara anggota ASEAN.

Deklarasi ZOPFAN pada dasarnya dapat dikatakan sebagai penegasan kembali dari prinsip-prinsip hukum internasional atau organisasi PBB. Beberapa prinsip yang juga mendasari PBB sebagai organisasi internasional seperti prinsip-prinsip penghormatan terhadap kedaulatan dan integritas wilayah semua negara, terhindar dari ancaman atau penggunaan kekuatan, penyelesaian damai atas perselisihan internasional, persamaan hak dan penentuan nasib sendiri dan non-intervensi dalam urusan Negara. Beberapa paragraf dalam Deklarasi ZOPFAN mengenai prinsip non-intervensi adalah seperti berikut:

“INSPIRED by the worthy aims and objectives of the United Nations, in particular by the principles of respect for the sovereignty and territorial integrity of all states, abstention from threat or use of force, peaceful settlement of international disputes, equal rights and self-determination and non-interference in affairs of States”

“RECOGNISING the right of every state, large or small, to lead its national existence free from outside interference in its internal affairs as this interference will adversely affect its freedom, independence and integrity”

“DEDICATED to the maintenance of peace, freedom and independence unimpaired”

Dr. Abdulgani menjelaskan arti 'Peace' adalah sebuah kondisi yang ditandai oleh hubungan yang harmonis dan teratur antara dan di antara negara-negara: termasuk keadaan internal di masing-masing negara di zona itu baik di antara negara-negara zona sendiri atau kekuatan luar, atau antara kekuatan luar yang mempengaruhi kondisi damai di wilayah.⁹⁰

Arti 'Freedom' dalam ZOPFAN menurut Dr. Abdulgani, berarti kebebasan negara dari dikendalikan atau interferensi oleh negara lain dalam melakukan urusan internal dan eksternal mereka. Ini berarti hak negara untuk memecahkan masalah domestik mereka sendiri dan mengatur hubungan regional dan internasional mereka berdasar prinsip kesetaraan kedaulatan dan saling menguntungkan.⁹¹

Terakhir, 'Netralitas' berarti pemeliharaan keadaan ketidakberpihakan dalam setiap peperangan antara negara-negara lain, sebagaimana dipahami dalam hukum internasional dan piagam PBB. Namun dalam konteks ZOPFAN, juga berarti bahwa negara-negara zona tersebut harus mempertahankan ketidakberpihakan mereka dari keterlibatan, langsung atau tidak langsung dalam bentuk ideologis, politik bersenjata atau bentuk konflik lainnya, terutama antara

⁹⁰ Roeslan Abdulgani, *Nationalism, Regionalism and Security: Problems in Southeast Asia*, Banyan Pub, New Delhi, hlm. 47 dikutip dalam artikel di http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/17010/8/08_chapter%203.pdf diakses pada 21/08/2018

⁹¹ Roeslan Abdulgani, *Nationalism, Regionalism and Security: Problems in Southeast Asia*, Banyan Pub, New Delhi, hlm. 47 yang dikutip dalam artikel di http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/17010/8/08_chapter%203.pdf diakses pada 21/08/2018

kekuatan luar. Dan, kekuatan luar tidak diizinkan untuk ikut campur dalam urusan domestik atau regional dari negara bagian zona tersebut.⁹²

Pedoman pelaksanaan ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*) dirumuskan pada April tahun 1972, sebagai berikut:

- A. *Observance of the Charter of the United Nations, the Declaration on the Promotion of World Peace, and Cooperation of the Bandung Declaration of 1967 and the Kuala Lumpur Declaration of 1971;*
- B. *Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all nations within and without the region;*
- C. *The right of every state to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion;*
- D. *Non-interference in the internal affairs of zonal states*

Proposal ZOPFAN adalah prakarsa regional politik pertama ASEAN. Sebagai pernyataan deklaratif untuk tujuan netralisasi, ZOPFAN "*not self-enforcing*" dalam arti bahwa negara-negara ASEAN tidak memiliki kemampuan untuk memaksa negara lain untuk menghormati zona tersebut. Vietnam menyerang ZOPFAN sebagai dukungan untuk imperialisme Amerika yang akan menghalangi perjuangan yang sah masyarakat Asia Tenggara. Uni Soviet dan China membuatnya menjadi polemik bagi mereka sendiri. ZOPFAN pada dasarnya adalah perangkat retorik yang tidak memerlukan komitmen kebijakan nyata oleh penandatangan atau mengubah pengaturan keamanan yang ada. Setiap negara

⁹² Roeslan Abdulgani, *Nationalism, Regionalism and Security: Problems in Southeast Asia*, Banyan Pub, New Delhi, hlm. 47 yang dikutip dalam artikel di http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/17010/8/08_chapter%203.pdf diakses pada 21/08/2018

ASEAN bebas membangun makna konsepnya sendiri. Setiap usaha untuk membuat spesifikasi akan menghancurkan konsensus tentang ZOPFAN.⁹³

Namun perlu pula diingat bahwa ASEAN didirikan bukanlah sebagai suatu bentuk lain dari pakta pertahanan seperti NATO atau Pakta Warsawa. Karena menurut Bambang Cipto, sejak awal pendiriannya ASEAN cenderung menolak kerjasama militer untuk diterapkan dalam kerangka hukum ASEAN. Perhatian utama ASEAN hanyalah sebatas pada isu-isu ekonomi, politik, kebudayaan dan keamanan.

Lebih lanjut Bambang Cipto menyatakan bahwa Deklaasi ZOPFAN 1971 merupakan kompromi antara Indonesia-Malaysia yang dilatarbelakangi oleh konflik domestik Malaysia pada tahun 1969. Pada waktu itu terjadi konflik rasial di Malaysia yang melibatkan ras China disana dan berpotensi menimbulkan campur tangan dari China. Prinsip netralitas ini diharapkan dapat menghalangi campur tangan China di Malaysia. Sedangkan Indonesia, menerjemahkan netralitas sebagai bentuk netralitas ASEAN dari kerjasama militer dengan negara-negara barat. Meskipun keadaan waktu itu, Malaysia, Singapura, Filipina, dan Thailand masih menjalin kerjasama militer dengan dunia luar. Sehingga Deklarasi ZOPFAN terkesan kabur dan kompromis untuk mewadahi berbagai perbedaan negara anggota.⁹⁴

4. Piagam ASEAN (ASEAN Charter)

⁹³ Opcit, Donald E. Weatherbee, hlm. 75

⁹⁴ Bambang Cipto, *Op.cit.*, hlm. 30

Piagam ASEAN yang mulai mengikat pada 15 Desember 2008 telah melalui rangkaian proses panjang negosiasi, antara lain mulai dari pembentukan Deklarasi Kuala Lumpur tentang Pembentukan Piagam ASEAN pada tanggal 12 Desember 2005, *Eminent Persons Group on the ASEAN Charter* atau EPG⁹⁵ dan *High Level Task Force on the Drafting of ASEAN Charter* atau HLTF⁹⁶. Proses panjang negosiasi juga membuahkan *Travaux Preparatoires* atau dokumen-dokumen persiapan dari Piagam ASEAN mencakup dan tidak terbatas pada Catatan Kesimpulan atau *Summary Records* dari EPG, HLTF, Kesepakatan II Bali, Deklarasi Kuala Lumpur tentang Pembentukan Piagam ASEAN dan Deklarasi Cebu tentang Cetak Biru Piagam ASEAN.⁹⁷

Akhirnya pada 15 Desember 2008 bertempat di sekretariat ASEAN Jakarta yang dihadiri oleh perwakilan menteri luar negeri negara-negara ASEAN menjadi momen sejarah mulai berlakunya Piagam ASEAN yang mengikat secara hukum setelah diratifikasi oleh seluruh negara anggota. Dengan berlakunya Piagam ini pula, menurut Edy Pratomo, ASEAN yang sebelumnya dapat dikatakan sebuah organisasi yang longgar kini telah menjadi organisasi *rule-*

⁹⁵ *Terms of Reference* atau TOR HLTF disepakati pada Pertemuan Ke-11 Kepala Negara ASEAN atau ASEAN Summit di Kuala Lumpur, Malaysia, Desember 2005; Di dalam TOR HLTF yang terdiri dari pejabat senior dari masing-masing negara ASEAN diberikan mandat untuk “...draft the ASEAN Charter based on the directions given by the Leaders as reflected in the Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter and the Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter and in consideration of the recommendations made by the EPG and other relevant ASEAN documents”

⁹⁶ *Terms of Reference* atau TOR HLTF disepakati pada Pertemuan Ke-11 Kepala Negara ASEAN atau ASEAN Summit di Kuala Lumpur, Malaysia, Desember 2005; Di dalam TOR HLTF yang terdiri dari pejabat senior dari masing-masing negara ASEAN diberikan mandat untuk “...draft the ASEAN Charter based on the directions given by the Leaders as reflected in the Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter and the Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter and in consideration of the recommendations made by the EPG and other relevant ASEAN documents”

⁹⁷ Eddy Pratomo, “Prospek Dan Tantangan Hukum Internasional Di ASEAN Dan Indonesia Pasca Piagam ASEAN Dari Sisi Perjanjian Internasional”, artikel pada *JURNAL HUKUM* NO. 1 Vol. 16 Januari 2009, hlm. 61-62

based. karena dengan keberadaan Piagam ASEAN memberikan kerangka hukum dan institusionalitas bagi ASEAN untuk berkembang ke arah sebuah komunitas bersama yang mengedepankan antara lain perdamaian, keamanan, stabilitas, pertumbuhan ekonomi berlanjut, kesejahteraan dan kemajuan sosial.

Piagam ASEAN yang semakin mengukuhkan posisinya sebagai *rule-based* ini sangat kentara kaitannya dengan penguatan prinsip non-intervensi yang telah diatur dalam instrumen-instrumen hukum ASEAN sebelumnya, seperti Deklarasi ASEAN, ZOPFAN, dan TAC. Terbukti jika kita menilik penegasan prinsip ini saja langsung kita temui di paragraf pembukaan Piagam ASEAN 2008, seperti berikut;

“RESPECTING the fundamental importance of amity and cooperation and the principles of sovereignty, equality, territorial integrity, non-interference, consensus and unity in diversity.” (MENGHORMATI kepentingan yang mendasar atas persahabatan dan kerjasama, dan prinsip-prinsip kedaulatan, kesetaraan, integritas wilayah, tanpa campur tangan, konsensus, dan persatuan dalam keberagaman)

Lebih lanjut, prinsip non-intervensi dalam Piagam ASEAN diatur pada pasal 2 ayat (2) yang mengatur mengenai seluruh prinsip ASEAN, seperti berikut ini;

- (a) menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesetaraan, integritas wilayah, dan identitas nasional seluruh Negara-Negara Anggota ASEAN;*
- (b) komitmen bersama dan tanggung jawab kolektif dalam meningkatkan perdamaian, keamanan dan kemakmuran kawasan;*
- (c) menolak agresi dan ancaman atau penggunaan kekuatan atau tindakan-tindakan lainnya dalam bentuk apa pun yang bertentangan dengan hukum internasional;*

- (d) *mengedepankan penyelesaian sengketa secara damai;*
- (e) *tidak campur tangan urusan dalam negeri Negara-Negara Anggota ASEAN;*
- (f) *penghormatan terhadap hak setiap Negara Anggota untuk menjaga eksistensi nasionalnya bebas dari campur tangan eksternal, subversi, dan paksaan;*
- (g) *ditingkatkannya konsultasi mengenai hal-hal yang secara serius memengaruhi kepentingan bersama ASEAN;*
- (h) *berpegang teguh pada aturan hukum, tata pemerintahan yang baik, prinsip-prinsip demokrasi dan pemerintahan yang konstitusional;*
- (i) *menghormati kebebasan fundamental, pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, dan pemajuan keadilan sosial;*
- (j) *menjunjung tinggi Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan hukum internasional, termasuk hukum humaniter internasional, yang disetujui oleh Negara-Negara Anggota ASEAN;*
- (k) *tidak turut serta dalam kebijakan atau kegiatan apa pun, termasuk penggunaan wilayahnya, yang dilakukan oleh Negara Anggota ASEAN atau Negara non-ASEAN atau subjek non-negara mana pun, yang mengancam kedaulatan, integritas wilayah atau stabilitas politik dan ekonomi Negara-Negara Anggota ASEAN;*
- (l) *menghormati perbedaan budaya, bahasa, dan agama yang dianut oleh rakyat ASEAN, dengan menekankan nilai-nilai bersama dalam semangat persatuan dalam keanekaragaman;*
- (m) *sentralitas ASEAN dalam hubungan eksternal di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya, dengan tetap berperan aktif, berpandangan ke luar, inklusif dan non-diskriminatif;*
- (n) *berpegang teguh pada aturan-aturan perdagangan multilateral dan rejim-rejim yang didasarkan pada aturan ASEAN untuk melaksanakan komitmen-komitmen ekonomi secara efektif dan mengurangi secara progresif ke arah penghapusan semua jenis hambatan menuju integrasi ekonomi kawasan, dalam ekonomi yang digerakkan oleh pasar.*

Dari disahkannya Piagam ASEAN juga berdampak pada kedudukan hukum organisasi regional ASEAN dalam konstelasi hukum internasional. Berikut ini merupakan pemaparan mengenai dua dampak hukum disahkannya *ASEAN Charter* bagi kedudukan hukum ASEAN dalam dampaknya pada kedudukan di tataran dunia internasional dan domestik negara:

- A. Piagam ASEAN akan menguatkan kedudukan/ legal status ASEAN dalam konstelasi hukum internasional:⁹⁸
1. ASEAN saat ini (sebelum Piagam ASEAN) tampaknya tidak memiliki *legal personality* karena tidak secara eksplisit ditetapkan sebagai rule-based organization. status hukum atau legal standing yang jelas akan memberikan pada ASEAN beberapa hak, hak istimewa dan kekebalan yang diakui dalam hukum internasional, misalnya, kemampuan untuk berpartisipasi sebagai entitas internasional, membawa masalah /berbagai hal organ PBB(dengan mendaftarkan Piagam dan traktatnya di bawah Pasal 102 piagam PBB), dan memiliki kewenangan hukum untuk melakukan hubungan antar organisasi dan subyek hukum internasional lain.
 2. Status hukum seperti itu akan memungkinkan ASEAN untuk terlibat dalam perjanjian internasional (termasuk dengan negara-negara non-ASEAN) sebagai entitas internasional. Pada Saat itu, ASEAN dapat bertindak secara terpisah dari kesepuluh negara anggota.
 3. Status hukum seperti itu akan memungkinkan ASEAN untuk terlibat dalam perjanjian internasional (termasuk dengan negara-negara non-ASEAN) sebagai entitas internasional. Pada Saat itu, asean dapat bertindak secara terpisah dari kesepuluh negara anggota.
 4. Status hukum seperti itu akan memberikan entitas ASEAN untuk dapat memaksakan perjanjian yang telah dimasuki oleh negara anggota.
- B. Mengklarifikasi kedudukan hukum ASEAN dalam hukum domestik negara anggota.
1. ASEAN sebagai organisasi internasional dengan legal personality dapat menikmati hak-hak tertentu dalam sistem domestik negara. Seperti, menuntut di pengadilan nasional, membeli properti, menikmati manfaat pajak, masuk ke perjanjian dengan negara tuan rumah.

⁹⁸ Locknie Hsu, "Toward ASEAN Charter Some Thoughts from the Legal Perspective", dalam *Framing The ASEAN Charter: An ISEAS Prespective*, ISEAS, 2005, hlm. 47-48

2. Memungkinkan ASEAN untuk menikmati hak khusus berdasarkan hukum domestik (misalnya, di Singapura, organisasi internasional memberikan hak istimewa pada organisasi internasional seperti APEC, PBB, ICJ, UNESCO, dan WHO)

Dengan lahirnya Piagam ASEAN sekaligus sebagai puncak eskalasi kedudukan hukum ASEAN sebagai *ruled-based organization* di kawasan Asia Tenggara. ASEAN tidak lagi dipandang sebagai *weak organization* dengan daya ikat dan daya paksa yang rendah. Dan ASEAN Charter akan semakin melegitimasi kekuasaan untuk mewujudkan cita-cita tujuan dari didirikannya ASEAN, yakni untuk memelihara dan menjaga stabilitas keamanan kawasan regional. Meskipun dalam Piagam ASEAN masih juga ditemui keterbatasan dalam pengaturan prinsip non-intervensi yang kurang komprehensif seperti telah diuraikan diatas.

Padalahal telah ditawarkan beberapa pendekatan dari seorang pakar hukum internasional sebelum terbentuknya piagam ASEAN pernah menawarkan jalan untuk mengatasi stagnasi ataupun kelemahan dari prinsip non0intervensi di asean agar dapat ditanggulangi dalam ASEAN Charter. Hal ini dikemukakan oleh Locknie Hsu, pada saat sebelum terbentuknya piagam ASEAN. Ia memberikan pemamparan poin-poin yang dapat diaplikasikan dalam pembentukan piagam ASeam berkaitan dengan hal prinsip kedaulatan dan non-intervensi ASEAN :⁹⁹

1. Penggambaran yang jelas dari kompetensi (dan batas) ASEAN sebagai organisasi yang dipelihara oleh negara-negara asean. Penguatan bahasa hukum juga dapat disesuaikan (contohnya *firm commitment*/komitmen keras dan *endeavour*/berusaha keras) agar mencerminkan apa pun yang telah disepakati oleh Anggota ASEAN.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 50

2. Menyediakan suatu mekanisme “Jalan keluar” bersifat sementara dari komitmen negara anggota, dengan syarat adanya keadaan tertentu. Namun, keadaan tersebut harus didefinisikan sesempit mungkin agar negara anggota ASEAN tidak mempergunakan mekanisme tersebut secara mudah.
3. Mencantumkan pengaturan mengenai pengakuan atas perbedaan tingkat perkembangan negara ASEAN (anggota baru). Ini dapat dalam bentuk pengambilan pertimbangan khusus untuk anggota yang sedang atau kurang berkembang selama proses pembuatan keputusan dan batas waktu khusus.
4. Ketentuan yang memberikan mekanisme untuk mengkaji ulang Piagam ASEAN ketika keadaan yang serius memerlukannya.

5. Berbagai Instrumen Hukum lain lain

Disamping berbagai instrumen hukum ASEAN yang telah dibahas seperti diatas, prinsip non-intervensi juga dapat ditemukan dalam berbagai perjanjian atau persetujuan lain. Namun penelusuran untuk menemukan pengaturan prinsip non-intervensi yang lebih komprehensif mendetail juga tidak dapat ditemukan. Diantaranya adalah perjanjian yang melibatkan negara anggota ASEAN maupun ASEAN pada khususnya. Berikut ini adalah beberapa perjanjian yang menegaskan komitmen ASEAN pada prinsip non-intervensi:

1. *Proposal for Northeast Asia Security Cooperation May 1994 Bangkok*
2. *Chairman's Statement of the First Asia-Europe Meeting (ASEM) March 1996 Bangkok*
3. *Co-Chairmen's Summary Report of the Meetings of the ARF Intersessional Support Group On Confidence Building Measures*
4. *Joint Statement on East Asia Cooperation November 28, 1999 Manila, Philippines*
5. *Joint Press Statement The ASEAN Foreign Ministers Meeting to Assess the Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam and to Consider Its Implications for Southeast Asia February 15, 1973 Kuala Lumpur*
6. *Joint Statement The ASEAN Foreign Ministers on Indochina's Refugee Problem August 16, 1979 Kuala Lumpur*

7. *Statement by the Philippine Foreign Minister As Chairman of the ASEAN Standing Committee (on the Cambodia Issue) February 6, 1981 Manila*
8. *Statement by the Chairman of the ASEAN Standing Committee on the So-Called Elections in Kampuchea March 27, 1981 Manila*
9. *Statement by the Chairman of the ASEAN Standing Committee on USSR Appeal March 27, 1981 Manila*
10. *An Appeal for Kampuchean Independence by the ASEAN Foreign Ministers September 20, 1983 Jakarta*
11. *Statement by the Chairman of the ASEAN Standing Committee on the Kampuchean Problem February 24 1986 Manila*
12. *Joint Statement The Special Meeting of the ASEAN Foreign Ministers on Cambodia July 10, 1997 Kuala Lumpur.*

BAB III

IMPLIKASI PENERAPAN PRINSIP NON-INTERVENSI ASEAN DALAM PENYELESAIAN BERBAGAI KONLIK REGIONAL KAWASAN ASIA TENGGARA

Pada Bab ini akan dimunculkan beberapa kasus yang terjadi di Asia Tenggara, baik itu berupa kasus; Sengketa wilayah, konflik perbatasan, pemberontakan (separatisme), ataupun pelanggaran HAM. Dalam Bab ini akan menarik untuk melihat seberapa besar kontribusi atau peran yang dapat diambil ASEAN terkait berbagai isu yang terjadi di kawasan regional Asia Tenggara dengan prinsip non-intervensi yang mereka implementasikan. Lalu, bagaimana

respon-aktif yang dapat ASEAN berikan untuk memelihara perdamaian dan keamanan kawasan regional.

A. Sengketa Laut China Selatan

Laut China Selatan merupakan lokasi strategis antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Laut China Selatan merupakan laut tepi dari Samudera Pasifik dengan luas sektor 3.500.000 km membentang dari barat daya ke timur laut, dari Singapura ke Selat Taiwan. Negara-negara yang wilayahnya berbatasan dengan laut adalah Tiongkok, Makao, Hongkong, Taiwan, Filipina, Malaysia, Brunei, Indonesia, Singapura, Thailand, Kamboja dan Vietnam.¹⁰⁰

Di kawasan Laut China Selatan terdapat 200 pulau dan gugusan karang yang sebagian besar tergabung dalam gugusan Kepulauan Spratly. Kepulauan Spratly ini memiliki luas 810 kali 900 km dan terdapat 175 pulau yang telah teridentifikasi. Spratly adalah kepulauan terbesar di Laut China Selatan. Kepulauan Spratly ini terdiri dari 3 kelompok pulau inti, yakni Pulau Prates dan Paracels. Pulau Prates dan Paracels sudah berada di bawah kendali efektif China dan Taiwan. Paracels sempat berada di bawah kendali pasukan Vietnam Selatan, lalu China merebut mereka dari Vietnam. ketiga kelompok pulau adalah rebutan yang sebenarnya di antara enam negara penuntut - yaitu China, Vietnam, Filipina, Taiwan, Malaysia, Brunei.¹⁰¹ Keinginan untuk memiliki Spratly ditengarai berbagai alasan, seperti; *pertama*, karena lokasinya yang strategis di laut China Selatan; *kedua*, kaya akan sumber daya laut; dan

¹⁰⁰ Lihat, data Wikipedia dalam artikel berjudul “Laut China Selatan”, diakses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Laut_China_Selatan Pada 02/10/2018

¹⁰¹ Mikio Oishi (Ed), *Contemporary Conflicts in Southeast Asia: Toward A New ASEAN Way of Conflict Manajement*, Institutes of Asian Studies, Springer(Pub), 2016, hlm. 157

ketiga, itu mungkin mengandung sumber daya minyak dan gas alam yang potensial.

Terdapat berbagai penamaan terhadap pulau Spratly tersebut. Perbedaan penamaan ini umumnya tergantung dari subyek klaimnya. Taiwan misalnya menamakan Kepulauan Spratly dengan Shinnengunto, Vietnam menyebut Kepulauan Spratly dengan *Truong Sa* (Beting Panjang), Filipina menyebut Kepulauan Spratly dengan *Kelayaan* (Kemerdekaan), Malaysia menyebut Kepulauan Spratly dengan Aba dan Terumbu Layang-Layang, sedangkan China lebih suka menyebut *Nansha Quadao* (Kelompok Pulau Selatan). Sedangkan masyarakat internasional sering menyebutnya Kepulauan Spratly yang berarti burung layang-layang.¹⁰²

South China Sea merupakan nama dalam bahasa Inggris yang cukup lazim digunakan untuk menyebut Laut China Selatan. Sementara para pelaut Portugis pada abad ke-16 belas menyebutnya *Mar da China* (Laut China). Kemudian, untuk membedakannya dengan wilayah perairan di dekatnya, namanya berubah menjadi Laut China Selatan. Namun, di negara-negara sekitar Laut China Selatan sendiri, nama laut tersebut berbeda-beda, dan seringkali sebutannya mencerminkan klaim historis untuk menghegemoni laut tersebut. International Hydrographic Organization menamakan laut tersebut "*South China Sea* (Nan Hai)".¹⁰³

¹⁰² Lihat, artikel berjudul "Konflik LCS" diakses dari <http://www.anneahira.com/laut-China-selatan.htm> pada 11/09/2018

¹⁰³ *Ibid.*

Secara resmi, pemerintah Vietnam menyebutnya “*Biển Đông* (Laut Timur)”. Nama *Biển Đông* digunakan pada peta resmi Vietnam. Bagian Laut China Selatan di dalam wilayah perairan Filipina sering disebut “*Dagat Luzon* (Laut Luzon)” di peta-peta yang diterbitkan di negara tersebut, mengikuti nama pulau besar di Filipina, Pulau Luzon. Namun, di Filipina nama “*Dagat Timog Tsina* (Laut China Selatan)” masih diterima untuk menyebut laut tersebut secara keseluruhan. Di Asia Tenggara, Laut China Selatan dulu disebut Laut Champa atau Laut Cham, sesuai nama kerajaan maritim yang pernah muncul pada abad keenam belas. Bangsa Jepang menyebut Laut China Selatan sebagai *Minami Shina Kai*.¹⁰⁴ Pada tahun 2017, Indonesia mengubah nama Laut China Selatan menjadi Laut Natuna Utara. Penamaan tersebut nampaknya tidak cukup saja dilihat sebagai alasan estetika-kosmetik biasa, namun bagi Indonesia dimaknai sebagai sinyal peringatan para pihak yang bersengketa, terutama China bahwa Indonesia memiliki eksistensi di kawasan sengketa tersebut.¹⁰⁵

Sengketa muncul di kawasan Laut China Selatan ini muncul sejak tahun 1947, ketika Tiongkok menerbitkan peta yang mengklaim sebagian besar wilayah Laut China Selatan, berdasarkan alasan historis. Kepulauan Spratly telah lama menjadi wilayah sengketa yang diperebutkan banyak negara. Vietnam, Republik Rakyat China, dan Taiwan berebut klaim atas wilayah perairan sebelah barat Kepulauan Spratly. Sementara kepulauan itu sendiri diperebutkan oleh Vietnam, Republik Rakyat China, Taiwan, Brunei, Malaysia, dan Filipina.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Lihat, artikel VoA Indonesia berjudul “*RI Ubah Nama Sebagian Laut China Selatan dengan 'Laut Natuna Utara'*”, diakses dari <https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-ubah-nama-sebahian-laut-china-selatan-/3952207.html> pada 03/10/2018

Selain Kepulauan Spratly, beberapa wilayah berikut juga menjadi sengketa beberapa negara:¹⁰⁶

- a) Indonesia, Republik Rakyat China, dan Taiwan mempersengketakan wilayah perairan di sebelah timur laut Kepulauan Natuna.
- b) Filipina, Republik Rakyat China, dan Taiwan mempersengketakan ladang gas Malampaya dan Camago.
- c) Filipina, Republik Rakyat China, dan Taiwan mempersengketakan Beting Scarborough.
- d) Kepulauan Paracel Islands dipersengketakan oleh Republik Rakyat China, Taiwan, dan Vietnam.
- e) Malaysia, Kamboja, Thailand, dan Vietnam mempersengketakan Teluk Thailand.
- f) Singapura dan Malaysia mempersengketakan wilayah sepanjang Selat Johor dan Selat Singapura.

Wilayah Laut China Selatan terbukti menyimpan cadangan minyak sekitar 1,2 kilometer kubik (7,7 miliar barel), sedangkan secara keseluruhan diperkirakan terdapat cadangan minyak 4,5 kilometer kubik (28 miliar barel). Adapun cadangan gas alam yang tersimpan di Laut China Selatan diperkirakan mencapai 7.500 kilometer kubik (266 triliun kaki kubik).¹⁰⁷

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Departemen Lingkungan dan Sumber Daya Alam Filipina, wilayah perairan Laut China Selatan menyimpan sepertiga kekayaan keanekaragaman hayati maritim dunia. Mengingat kekayaan yang terkandung di Laut China Selatan, tidak mengherankan jika wilayah ini

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Lihat, artikel berjudul “Laut China Selatan” diakses dari <https://www.scribd.com/Laut-China-Selatan-docx>

menjadi rebutan banyak negara.¹⁰⁸ Tak ayal lagi atas dasar kekayaan alam kawasan ini menjadi perebutan bagi negara-negara sekitar. Bahkan Amerika yang tidak memiliki kedekatan geografis sekalipun seringkali melibatkan diri dalam kasus Laut China Selatan.

Alur Konflik

Pada akhir Perang Dunia II tidak ada satu pun negara pengklaim menduduki pulau di kawasan Laut China Selatan. Kemudian tahun 1946, Tiongkok mengukuhkan kehadirannya di sejumlah kawasan di Kepulauan Spratly dan awal 1947 menduduki Woody Island bagian dari Kepulauan Paracel.

Sengketa atas kepemilikan pulau di Laut China Selatan mengalami berbagai pasang surut ketegangan yang melibatkan berbagai aktor negara yang saling berkonfrontasi atas berbagai kepentingannya masing masing yang mengakibatkan konflik ini menjadi kompleks karna tumpang tindihnya. Oleh karena itu Asep Setiawan mengeleompokan tumpang tindih konflik kepentingan antar aktor di Laut China Selatan. Berikut adalah beberapa pasang surut ketegangan yang pernah terjadi beserta aktor dan kepentingannya:¹⁰⁹

a. Tiongkok-Vietnam

Terjadi pada bulan Januari 1974 di Paracel yang menewaskan lebih dari 70 tentara Vietnam dan 18 tentara Tiongkok. Tiongkok memenangkan konflik ini dan terus menguasai kawasan yang disengketakan dan memasukkan Paracel sebagai bagian kota administratif Sansha di Provinsi Hainan.

¹⁰⁸ *ibid.*

¹⁰⁹ Lihat, Asep Setiawan, Keamanan Maritim di Laut China Selatan: Tinjauan atas Analisa Barry Buzan, artikel pada *Jurnal Keamanan Nasional* Vol. III, No. 1, Mei 2017, hlm. 47-49

Pada bulan Maret 1988 untuk memperebutkan karang Jolusan (Kepulauan Spratly) menewaskan 60 tentara Vietnam dan Tiongkok memenangkan konflik.

Pada bulan Mei 1992 terjadi baku tembak antara Tiongkok dan Vietnam setelah Tiongkok mengumumkan hukum perairan teritorial yang memasukkan seluruh wilayah Laut China selatan ke dalam wilayah Tiongkok, serta pasca perusahaan minyak Tiongkok (CNOOC) melakukan kerjasama eksplorasi minyak dengan *Christone Energy* (AS) di kawasan yang disengketakan

b. Konflik Tiongkok-Filipina

Filipina mengklaim kepulauan Spratly berdasarkan UNCLOS 1982 yang menetapkan Zona Ekonomi Eksklusif tidak boleh melebihi 200 mil laut (321 km) dari garis pangkal pengukuran lebar laut teritorial. Maka dangkalan *Scarborough Shoal* sebagai salah satu gugusan Spratly berjarak 160 km dari pulau terluar Filipina, sementara dari daratan Tiongkok sejauh 800 km.

c. Konflik Tiongkok-Malaysia

Malaysia sejak 21 Desember 1979 secara resmi memasukkan Spratly (Swallow Reef, Mariveles Reef, dan Dallas Reef) bagian dari wilayah Sabah atas alasan sejarah dengan menunjuk penguasaan Inggris terhadap pulau-pulau tersebut yang menjadi bagian wilayah Sabah dan Serawak sejak abad ke-18.

d. Konflik Tiongkok-Brunei Darussalam

Brunei dalam pandangan sejarah penguasaan Inggris terhadap pulau di kepulauan Spratly menjadi bagian Kesultanan Bru

Eskalasi konflik di Laut China Selatan sangat berpengaruh pada kondisi keamanan internasional jika melihat berbagai aktor terlibat, yang baik secara langsung atau tidak langsung berkepentingan dalam konflik ini. Organisasi regional ASEAN, jika dilihat secara geografis dan melihat negara anggotanya adalah aktor yang terlibat dalam konflik ini diharapkan dapat memberikan peran yang signifikan untuk dapat menyelesaikan atau meredakan potensi eskalasi konflik yang dapat mengganggu sistem keamanan kawasan regional ASEAN itu sendiri.

Dalam Menanggapi perkembangan masalah Laut China Selatan yang berpotensi melebar menjadi suatu konflik kawasan, ASEAN mengambil langkah melalui *ASEAN Declaration On the South China Sea* yang diadakan di Manila Philipina pada tahun 1992. Secara eksplisit deklarasi ini menegaskan para negara di kawasan regional untuk mengingat ikatan historis, sosial dan budaya yang terjalin sekian lama sebagai negara kawasan yang saling bertetangga. Lebih lanjut melalui deklarasi ini negara yang bersengketa juga mengingat akan betapa sensitifnya isu laut china selatan karena berkaitan dengan kedaulatan dan yurisdiksi wilayah negara-negara anggota. Berikut ini adalah beberapa poin yang disetujui dalam deklarasi tersebut: ¹¹⁰

¹¹⁰ Lihat, ASEAN Declaration On The South China Sea 1992

1. *EMPHASIZE the necessity to resolve all sovereignty and jurisdictional issues pertaining to the South China Sea by peaceful means, without resort to force;*
2. *URGE all parties concerned to exercise restraint with the view to creating a positive climate for the eventual resolution of all disputes;*
3. *RESOLVE, without prejudicing the sovereignty and jurisdiction of countries having direct interests in the area, to explore the possibility of cooperation in the South China Sea relating to the safety of maritime navigation and communication, protection against pollution of the marine environment, coordination of search and rescue operations, efforts towards combatting piracy and armed robbery as well as collaboration in the campaign against illicit trafficking in drugs;*
4. *COMMEND all parties concerned to apply the principles contained in the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia as the basis for establishing a code of international conduct over the South China Sea;*
5. *INVITE all parties concerned to subscribe to this Declaration of principles.*

Dalam deklarasi tersebut ASEAN menegaskan untuk berpegang teguh pada prinsip-prinsip yang telah disepakati dalam Perjanjian Persahabatan dan kerjasama (TAC). Dimana dalam perjanjian tersebut penyelesaian sengketa dilakukan melalui pendekatan damai non-konfrontatif demi mengutamakan terciptanya iklim damai di kawasan regional Asia Tenggara. Tidak ada langkah atau tindakan khusus dari organisasi sekelas ASEAN untuk mengupayakan penyelesaian sengketa di LCS selain retorika deklarasi yang fakultatif.

Perkembangan dan pergerakan klaim China atas *nine dash line* pulau LTS ini telah mengganggu ASEAN pada umumnya. Inilah yang menyebabkan isu Laut China Selatan ini sempat muncul dan mendominasi dalam diskusi pertemuan Forum Regional ASEAN tahun 1995 di Brunei. Namun, seperti biasanya tidak ada langkah konkrit yang dapat diambil ASEAN dalam menanggapi potensi konflik Laut China Selatan pada saat itu. Jika kita membaca dokumen pertemuan

ASEAN tahun 1995 tersebut hanya menyebutkan mengenai manajemen potensi konflik Laut China Selatan melalui pendekatan dialog dan peningkatan kerjasama. Termasuk juga langkah ASEAN untuk mencari dukungan negara lain atas 1992 ASEAN *Declaration On The South China Sea* agar lebih memiliki daya ikat secara politis.¹¹¹

Menurut Dadang Sobar Wirasuta beberapa upaya telah dibuat untuk menangani konflik Laut China Selatan, berikut akan diambil berbagai peran ASEAN dalam menangani konflik ini pada kurun waktu paska dekade 90an adalah sebagai berikut;¹¹²

1. *DOC (Declaration on The Conduct of Parties in the South China Sea)* antara ASEAN dan China pada 4 November 2002 untuk menyelesaikan perselisihantapa ancaman atau penggunaan senjata;
2. Pada November 2012 dibentuk *working group* untuk membahas kode etik (*Code of Conduct*) yang disebut 1st WG ASEAN SOM or COC, perjanjian bilateral antara China dan Vietnam pada Oktober 2011 tentang Prinsip untuk menyelesaikan masalah kelautan.;
3. Melalui ARF (*Asean Regional Forum*), China secara aktif mengadakan pendekatan bilateral seperti dalam Forum Regional ASEAN dengan tawaran bahwa sengketa teritorial dapat diselesaikan dengan mengesampingkan isu kedaulatan dan mengedepankan pembangunan ekonomi.¹¹³

¹¹¹ Lihat, hasil Pertemuan ASEAN Regional Forum tahun 1995 diakses dari http://aseanregionalforum.asean.org/files/ARF-Publication/ARF-Documents-Series-1994-2006/02_Brunei2006.pdf

¹¹² Dadang Sobar Wirasuta, "South China Sea Maritime Security", artikel pada *Jurnal Pertahanan*, Vol 1 No 1, 2015, hlm. 56

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 57

DOC atau *Declaration on The Conduct of Parties in the South China Sea* telah diratifikasi oleh China dan negara ASEAN yang terlibat konflik. Dalam DOC telah bahwa Negara anggota ASEAN terutama Vietnam, Filipina, Malaysia, Brunei Darussalam serta China mengkonsolidasi serta memperbaiki kembali hubungan yang sempat menegang akibat konflik perebutan wilayah. Juga dideklarasikan Isi dari dokumen DOC adalah mencapai tiga tujuan; *Pertama*, mempromosikan upaya-upaya untuk membangun rasa saling percaya di antara para pihak; *Kedua*, melibatkan diri di dalam kerjasama maritim; *Ketiga*, menyediakan dasar diskusi dan penyusunan suatu dokumen *Code of Conduct* yang formal dan dengan kekuatan hukum yang mengikat.¹¹⁴

Di masa awal tahun pertama setelah penandatanganan dokumen DOC, baik negara-negara anggota ASEAN maupun China memang telah berupaya untuk menjalin kerjasama maritim. Pada tahun 2003, China dan negara-negara anggota ASEAN memutuskan untuk mengadakan pertemuan reguler Pejabat Senior ASEAN-China (*Senior Official's Meeting/SOM*) guna membahas pelaksanaan DOC. Desember 2004, pertemuan SOM tentang DOC yang pertama diadakan di Kuala Lumpur, dan dalam pertemuan tersebut mereka memutuskan untuk membentuk grup kerjasama guna membahas pelaksanaan DOC. Mereka juga menyusun sebuah dokumen yang menjelaskan susunan, fungsi dan tanggung jawab dari grup kerjasama tersebut.¹¹⁵

¹¹⁴ Lihat, *Declaration on The Conduct of Parties in the South China Sea* (DOC) antara ASEAN dan China pada 4 November 2002.

¹¹⁵ Lihat, Mingjiang Li, Associate professor, S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) Nanyang Technological University, Singapura, dalam artikel berjudul "*Mengelola Isu Keamanan*

Pertemuan pertama dari grup kerjasama tersebut berlangsung di Manila dari 4 Agustus sampai 5 Agustus 2005. Pada pertemuan tersebut ASEAN mengajukan sebuah contoh dokumen berisi tujuh butir petunjuk terkait dengan pelaksanaan DOC. Butir kedua dari dokumen tersebut menyatakan bahwa ASEAN akan meneruskan tradisi untuk mengadakan konsultasi internal antar anggota ASEAN sebelum bernegosiasi dengan China. China menolak butir kedua ini, dengan alasan bahwa Laut China Selatan hanya terkait dengan sejumlah anggota ASEAN saja, dan bukan keseluruhan ASEAN. Jadi, China menyatakan bahwa China lebih memilih untuk berdiskusi langsung dengan negara-negara ASEAN yang terkait daripada berhubungan dengan ASEAN secara kolektif.¹¹⁶

Hal tersebut yang menjadi ganjalan, tatkala China setuju dengan DOC bersama dengan sepuluh negara ASEAN. China tidak setuju mengenai prinsip negosiasi 'multilareal'. China ingin untuk menyelesaikan sengketa melalui "negosiasi bilateral" dengan negara-negara yang terkena dampak konflik, sementara ASEAN ingin "pembicaraan multilateral".

Namun pertumbuhan konflik nyatanya tidak semakin surut, bisa dikatakan deklarasi ini belum berhasil dalam mengakhiri konflik Laut China Selatan. Sebagaimana telah diuraikan diatas China justru tidak kooperatif dan semakin agresif dalam melakukan klaim atas wilayah LCS, bahkan membangun pangkalan militer baru di LCS. Hal tersebut dibalas secara reaktif oleh Filipina dengan

di *Laut China Selatan: Dari DOC ke COC*" diakses dari <https://kyotoreview.org/bahasa-indonesia/mengelola-isu-keamanan-di-laut-China-selatan-dari-doc-ke-CoC/>

¹¹⁶ Lihat, *Ibid.*

mengadakan latihan militer gabungan dengan Amerika. Tentulah hal seperti ini yang dapat membawa potensi konflik bersenjata.

Tidak dapat dipungkiri berbagai pelanggaran atas deklarasi yang telah disepakati sebelumnya adalah wujud dari kegagalan ASEAN. Sebagaimana jika kita melihat isi deklarasi sama sekali tidak ada pernyataan mengenai hukuman atau sanksi yang diberikan pada pelanggar deklarasi. Terlebih ASEAN harus sadar bahwa organisasinya tidak memiliki kekuatan untuk forcing the agreement. Ketaatan pada DoC hanya berasas pada moral dan etika politik.

ASEAN melalui berbagai pertemuan puncak mendesak adanya *code of conduct* dalam penyelesaian konflik di Laut China Selatan yang menekankan perdamaian bukan dengan jalan militer.¹¹⁷ Untuk itulah kegagalan dari DoC tersebut dijadikan pijakan ASEAN untuk melangkah lebih lanjut melalui penyusunan CoC (*Code of Conduct*) pada tahun 2011. Meskipun berbagai kalangan juga menyebut pembuatan *Code of conduct* ini sangat lamban, karena terbilang perlu memakan waktu lebih dari 10 tahun untuk memulai proses pembahasan CoC (Kode etik).

Pada Agustus 2013, menteri luar negeri China yang baru Wang Yi mengajukan empat pandangan mengenai proses CoC. Pertama, perampungan CoC akan memerlukan waktu yang cukup lama karena kompleksitas isu Laut China Selatan. Kedua, proses CoC harus melalui kesepakatan maksimal dan menghormati batas-batas kenyamanan dari tiap pihak yang bersengketa. Ketiga, campur tangan dari pihak luar harus dihindari. Keempat, negosiasi harus diadakan

¹¹⁷ Asep Setiawan, *Op.cit.*, hlm. 55

secara bertahap. Pada dasarnya, proses CoC harus sejalan dengan pelaksanaan DoC. Pada 15 September 2013, Pertemuan Pejabat Senior China-ASEAN yang pertama diadakan di Suzhou. Semua pihak setuju untuk memulai proses CoC dengan bertumpu pada prinsip menghormati konsensus dan pembahasan yang bertahap. Proses CoC sudah pasti akan sangat melelahkan atau mengalami penundaan yang cukup lama, bertentangan dengan harapan-harapan dari negara-negara di wilayah yang sama atau kekuatan luar seperti Amerika.¹¹⁸

Namun, melihat dari alur sejak direncanakannya proses perampungan CoC tidak akan berjalan dengan mudah. Akan sangat mungkin terjadi negosiasi yang alot di dalam proses penyusunan CoC. Juga ada sejumlah alasan untuk percaya bahwa suatu dokumen CoC mungkin tidak akan cukup untuk menjaga dan menjamin perdamaian dan stabilitas di Laut China Selatan, atau bahkan guna menyelesaikan konflik di Laut China Selatan.¹¹⁹

Pada tahun pertengahan 2017, setelah berproses dan bernegosiasi selama 15 tahun akhirnya China dan ASEAN menyetujui kerangka kerja kode etik atau *code of conduct* (CoC) sengketa Laut China Selatan pada pertemuan di Guiyang, China. Untuk selanjutnya draft ini akan diajukan dalam pertemuan tingkat menteri luar negeri ASEAN-China pada akhir tahun 2017 mendatang di Filipina. Kedua

¹¹⁸ Mingjiang Li, *Op.cit.*, artikel dari <https://kyotoreview.org/bahasa-indonesia/mengelola-isu-keamanan-di-laut-China-selatan-dari-doc-ke-CoC/>

¹¹⁹ *Ibid.*

belah pihak akan mulai membahas dan merundingkan sejumlah substansi dan elemen lainnya yang akan diterapkan guna mendukung CoC tersebut.¹²⁰

ASEAN dan Tiongkok menyepakati kerangka kerja CoC dalam dalam KTT ASEAN di Manila pada November 2017. Dilanjutkan dengan negosiasi awal CoC yang dilaksanakan pada Maret 2018.¹²¹ Sekiranya proses yang ditempuh seakan berbelit belit dan membutuhkan waktu yang panjang, memang merupakan keniscayaan yang harus dilaksanakan.

Mentri luar negeri Indonesia Retno Marsudi berharap agar negosiasi awal pada Maret 2018 lalu dapat menjadi pondasi positif untuk menyelesaikan CoC LCS sesegera mungkin. Ia pribadi optimis memproyeksikan bahwa kesepakatan itu dapat rampung pada akhir tahun ini (2018). "Kami sungguh berharap bahwa China juga akan bersikap kooperatif dan ikut bekerja sama dalam merampungkan CoC, yang jika memungkinkan akan selesai tahun (2018) ini,". Lebih lanjut ia menghimbau "Seluruh pihak mencegah aktivitas yang mungkin bisa membahayakan proses negosiasi CoC".¹²²

Himbauan tersebut ditengarai karena terdapat laporan yang muncul menyebutkan, Tiongkok meningkatkan eskalasi militerisasi di LCS. Eskalasi militerisasi yang dilakukan China adalah dengan memasang sistem rudal serta perangkat pengganggu sinyal penerbangan dan pelayaran di gugus kepulauan

¹²⁰ Lihat, artikel CNN Indonesia berjudul "ASEAN-Beijing Sepakati Kerangka Kode Etik Laut China Selatan", diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20170519120842-106-215930/asean-beijing-sepakati-kerangka-kode-etik-laut-china-selatan> pada 09/10/2018

¹²¹ Lihat, artikel Liputan6 berjudul "Menlu RI: Tiongkok Mesti Kooperatif dalam Negosiasi Code of Conduct Laut China Selatan", diakses dari <https://www.liputan6.com/global/read/3525809/menlu-ri-tiongkok-mesti-kooperatif-dalam-negosiasi-code-of-conduct-laut-china-selatan> pada 09/10/2018

¹²² Lihat, *Ibid.*

reklamasi Spratly, dekat Vietnam dan Filipina. Hal ini tentu dapat membahayakan proses negosiasi yang tengah berlangsung.

Dari berbagai upaya resolusi penyelesaian sengketa yang telah dilakukan ASEAN, tidak seluruhnya berjalan secara lancar. Pasang surut dan naik turunnya intensitas ketegangan hubungan dalam negosiasi merupakan hal yang lazim terjadi selama proses negosiasi sengketa LCS. Menurut Jawahir Thontowi, terdapat berbagai alasan mengapa dari sekian upaya penyelesaian konflik terdapat berbagai upaya yang gagal dan tidak menemukan jalan keluar yang komprehensif. Alasan yang menyebabkan hasil perundingan itu tidak efektif direalisasikan menurutnya antara lain:¹²³

1. Pemerintah China telah melakukan pelanggaran dengan menggunakan kekerasan, termasuk pengrusakan-kapal anggota negara-negara ASEAN yang secara nyata melanggar kesepakatan DoC 2012.
2. Perbedaan penggunaan pendekatan, keempat negara menghendaki penyelesaian secara multilateral, di forum ASEAN karena China termasuk negara mitra dialog ASEAN sejak tahun 1996. Sementara pemerintah China menghendaki penyelesaian secara bilateral, antara masing-masing negara yang terlibat konflik, baik untuk Kepulauan Spratly maupun untuk Kepulauan Paracel.
3. Malaysia menghendaki agar penyelesaian dibawa ke PBB, untuk mendapatkan penyelesaian, tetapi juga kandas.
4. Secara khusus, Pemerintah Indonesia telah melakukan upaya dengan mengandeng Kanada atau *Canadian International Development Agency*

¹²³ Jawahir Thontowi, Implikasi Konflik Wilayah Laut Tiongkok Selatan dan kejahatan Lintas Negara Terhadap Ketahanan Nasional, artikel pada *Jurnal Konsep Strategi Diplomasi Indonesia*, 2018, hlm. 10-11

(CIDA) dan Universitas British Columbia, yang diselenggarakan pada tahun 1990. Setelah sepuluh tahun pertemuan yang dipponsori Kanada berakhir, dan digantikan Sponsor China dengan Taiwan. Menurut Hasyim Djalal Perubahan sponsor terbukti membawa implikasi yang kontra-produktif. China mengubah kebijakannya penyelesaian secara bilateral, sehingga pemerintah Indonesia menjadi lebih terbatas untuk terlibat.

Peran yang dimainkan oleh ASEAN dalam kasus sengketa di wilayah Laut China Selatan cukup signifikan, meskipun efektifitas dari langkah yang diambil oleh ASEAN dalam menyelesaikan konflik kawasan tersebut tidak luput dari berbagai kritik. Berbagai upaya telah dilakukan ASEAN, mulai dari dideklarasikannya *ASEAN Declaration On The South China Sea* tahun 1992 hingga pembentukan *Code of Conduct* (Kode Etik) dalam LCS yang diproyeksi akan selesai tahun 2018 ini. Hal tersebut merupakan wujud nyata dari peran proaktif ASEAN dalam menanggulangi sengketa di wilayah Laut China Selatan.

Meskipun tidak dapat dielakan pula kritik mengenai lemahnya daya ikat atau ketegasan ASEAN dalam beberapa kesempatan ketika para pihak melanggar perjanjian. Terlepas dari itu semua, menurut penulis berbagai upaya ASEAN sebagaimana telah dijabarkan dalam sub-bab ini cukup signifikan sesuai dengan kompetensi ASEAN sebagai organisasi regional yang berpegang pada prinsip *ASEAN way* dalam melakukan manajemen konflik LCS yang sangat berpotensi mengancam keamanan dan perdamaian di kawasan regional Asia Tenggara.

B. Konflik Perbatasan Thailand-Vietnam (Kasus Kuil Phreah Vihear)

Perjanjian Washington 17 November 1946 menganulir Konvensi Tokyo Mei 1941 dan memulihkan *status quo* di Indochina. Menurut ketentuannya,

Thailand wajib mengembalikan ke Kamboja dan Laos semua wilayah yang diduduki pada 1941, termasuk, dalam kasus Kamboja, provinsi Battambang dan Sisophon.¹²⁴

Ketika Kamboja mencapai kemerdekaan delapan tahun kemudian, perbatasan wilayahnya dengan Thailand diperkirakan sepanjang 800km, membentang dari Teluk Thailand di selatan ke tripoint Kamboja-Laos-Thailand di utara. Perbatasan itu telah dibatasi selama periode kolonial Perancis; Namun demikian, tetap dalam sengketa, adalah reruntuhan candi kuno Preah Vihear. Dikenal di Thailand sebagai Khao Phra Viharn, Preah Vihear adalah salah satu pencapaian besar arsitektur Khmer, dan salah satu situs kuil paling mengesankan di Asia Tenggara. Terletak di tanjung segitiga Pegunungan Dangrek sekitar 600 meter di atas permukaan laut di perbatasan Kamboja-Thailand. Preah Vihear merupakan salah satu provinsi di Kamboja bagian utara yang beribu kota di Phnum Tbeng Meanchey.¹²⁵ Wilayah tersebut yang menjadi sumber perselisihan antara Thailand dan Kamboja, setelah pasukan Prancis menarik diri dari kawasan Indochina pada tahun 1954, kedua negara saling mengklaim wilayah tersebut sebagai kedaulatannya masing-masing.

Pemerintah Thailand pada tahun 1953, dengan dalih memperkuat pertahanan perbatasannya, mendirikan Pos Polisi di Pegunungan Dangrek di sebelah utara Preah Vihear dan mengibarkan bendera Thailand di atas tempat

¹²⁴ Awani Irewati, CPF Luhulima, Japanton Sitohang, Agus R. Rahman, Rosita Dewi, Sandy Nur Ikfal Raharjo, *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand Kamboja*, LIPI, Penerbit Andi, Jakarta, 2015, hlm. 139

¹²⁵ Ronald Bruce St John, *The Land Boundaries of Indochina: Cambodia, Laos and Vietnam*, artikel pada *BOUNDARY & TERRITORY BRIEFING*, Volume 2 Number 6, International Boundaries Research Unit: University Durham, 2014, hlm. 40

kudus(Kuil). Setelah negosiasi yang berlarut-larut pada 1954-1958 gagal menghasilkan hasil yang positif, Kamboja pada Oktober 1959 melakukan proses hukum melalui Mahkamah Internasional. Dua tahun kemudian, Kamboja dan Thailand menanggihkan hubungan diplomatik dan menutup perbatasan. Preah Vihear tetap berada di bawah yurisdiksi Thailand hingga awal 1960-an ketika Mahkamah Internasional akhirnya memutuskan pembenaran atas kedaulatan Kamboja pada kuil itu.¹²⁶ Putusan Mahkamah Internasional ini merujuk pada konvensi 1904 dan Peta yang dipublikasikan atau diterbitkan oleh pemerintah Thailand sendiri setelah tahun 1904 yang mana menunjukkan kawasan Phreh Vihear ada pada wilayah Kamboja.

Meskipun sebelumnya Thailand mengajukan penolakan atas kompetensi ICJ. Thailand menilai ICJ tidak memiliki yurisdiksi atau kewenangan untuk mengadili sengketa perbatasan wilayah antara negaranya dengan kamboja. Pemerintah Thailand berpendapat bahwa deklarasi Siam, yang sebelumnya mengakui yurisdiksi Permanent Court of International Justice sudah tidak berlaku lagi dengan pembubaran badan itu di tahun 1946, Thailand lalu berkesimpulan bahwa ICJ tidak mmempunyai yurisdiksi lagi ata masalah perbatasan atara Thailand dan Kamboja karena Thailand tida pernah mengakui yurisdiksi pengganti *Permanent Court Of Justice*.¹²⁷

Namun pada bulan Mei 1961, ICJ menolak keberatan awal pemerintah Thailand dan menetapkan bahwa ICJ memiliki kompetensi dalam masalah

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Awani Irewati, CPF Luhulima, Japanton Sitohang, Agus R. Rahman, Rosita Dewi, Sandy Nur Ikfal Raharjo, *Op.cit.*, hlm. 168

perbatasan antara kedua negara ini. setahun kemudian, ICJ dengan suara 9 melawan 3 menguatkan kedaulatan Kamboja atas kuil Preah Vihear tersebut.¹²⁸

Dengan demikian, masalah kepemilikan kuil sebenarnya telah diputuskan oleh Mahkamah Internasional tahun 1962, yaitu memutuskan bahwa kuil tersebut sebagai milik Kamboja, namun wilayah seluas 4,6 km² di sekitar kuil tersebut tidak dijelaskan mengenai kepemilikannya oleh Mahkamah Internasional apakah wilayah tersebut merupakan wilayah kedaulatan (Sovereign Territory) Thailand atau Kamboja.¹²⁹

Berikut adalah kutipan putusan *International Court of Justice* (ICJ) dalam kasus sengketa Thailand v Kamboja:

"In its 9:3 Verdict, The ICJ that Cambodia's map, drawn up by French surveyors during 1904-1907, put the temple area in Cambodia, and Thailand (Siam, until 1939) had not shown discernible objections previously"

Setelah lebih dari 46 tahun berada dalam kondisi yang relatif damai, ketegangan terkait isu perbatasan di dekat candi Preah Vihear mulai muncul kembali pada 2008 hingga 2011 dan melibatkan militer kedua negara. Naiknya ketegangan hubungan kedua negara dipicu oleh pengumuman Candi Preah Vihear sebagai situs warisan dunia oleh UNESCO. Jika pada 1959 fokus utama sengketa adalah status kepemilikan Candi Preah Vihear, maka pada 2008 fokus sengketa adalah area di sekitar candi seluas 4,6 km².¹³⁰

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Lihat, Putusan Mahkamah Internasional, Thailand v Kamboja 1962

¹³⁰ Lihat, Mengenai penetapan Kuil Pher Vihear
<https://whc.unesco.org/en/list/1224/documents/>

Sengketa tersebut kemudian tereskalasi menjadi konflik ketika militer kedua negara terlibat dalam pertempuran di daerah perbatasan pada Oktober 2008. Pasukan Thailand dan Kamboja pun terlibat dalam pertempuran sengit, bahkan menggunakan senjata api dan roket, pada 15 Oktober 2008. Sebulan sebelum KTT ASEAN di Jakarta, Mei 2011, kembali terjadi pertempuran yang lebih sengit di perbatasan sekitar Candi Preah Vihear. Setiap pihak telah menggunakan senjata artileri modern. Menurut laporan media massa, 20 orang meninggal dan sekitar 100.000 penduduk terpaksa mengungsi.¹³¹

Dilanjutkan dengan serentetan insiden April-Mei 2011 bahkan memakan korban sipil dan memaksa lebih dari 85.000 orang mengungsi, terburuk sejak ketegangan mulai muncul pada Juli 2008. Selain dampak korban jiwa, konflik Thailand-Kamboja juga telah memicu demonstrasi anti-Kamboja di Thailand, dan demikian pula sebaliknya. Dalam tataran sosial budaya, hal ini menyebabkan ketidakharmonisan hubungan antarmasyarakat kedua negara secara umum, yang bertolak belakang dengan cita-cita komunitas ASEAN untuk membentuk satu visi, satu identitas, satu komunitas.¹³²

Peran ASEAN

Peran ASEAN menjadi penengah atau mediator dan fasilitator sebagaimana diatur dalam Bab VIII Piagam ASEAN seharusnya menjadi langkah utama dalam penyelesaian sengketa ASEAN, disbanding membawa penyelesaian

¹³¹ Lihat, artikel Kompas berjudul "*Dinamika Baru Sengketa Kamboja-Thailand*" diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2011/10/03/04365061/Dinamika.Baru.Sengketa.Kamboja-Thailand>.

¹³² Sandy Nur Ikfal Raharjo, Tantangan Konflik Perbatasan Thailand-Kamboja Bagi Stabilitas ASEAN,

Jurnal Kajian Wilayah, Vol. 4, No. 1, PSDR LIPI, 2013, hlm. 114

ke MI atau PBB. Di dalam Pasal 22 Piagam ASEAN disebutkan bahwa Negara-negara anggota ASEAN wajib berupaya menyelesaikan secara damai semua sengketa dengan cara yang tepat waktu melalui dialog, konsultasi dan negosiasi.

Namun kembali lagi pada prinsip “*ASEAN way*” dimana langkah-langkah yang condong ke arah intervensi harus selalu diantisipasi dalam menjalankan perannya sebagai penjaga perdamaian di kawasan Asia Tenggara. Jalan dialog, konsultasi dan negosiasi tetap menjadi sarana utama bagi ASEAN dalam penyelesaian sengketa ini. ASEAN harus selalu memperhatikan cara-cara damai sesuai prinsip *ASEAN way* sebagaimana telah diatur dalam Piagam ASEAN. Dalam Penyelesaian Konflik antar negara Vietnam dan Kamboja ini ASEAN harus senantiasa menjadi pihak yang netral.

Pada tahun 2011 dimana Indonesia sebagai Ketua ASEAN, memutuskan untuk menengahi sengketa yang mengundang keprihatinan dari PBB tersebut. Namun, ASEAN tetap meyakinkan Dewan Keamanan PBB bahwa masalah itu dapat diselesaikan oleh ASEAN sendiri. Langkah penyelesaian sengketa Phreah Vihear yang disarankan Indonesia sebagai ketua ASEAN 2011 ialah dengan memberikan prioritas kepada penyelesaian bilateral terlebih dahulu dengan merujuk kepara tahap-tahap dalam *Treaty Amity and Cooperation* (TAC). Pendekatan bilateral sesuai konsep *dispute resolution* sangat ditekankan oleh Thailand. Pada lain pihak Kamboja mengedepankan pendekatan ASEAN sebagai fasilitator.

Indonesia mengadakan pertemuan JBC (*Jakarta Border Committee*) di Istana Bogor, mempertemukan Menlu kedua negara yang berkonflik pada

pertemuan informal menlu ASEAN 22 Februari 2011.¹³³ Pertemuan Informal tersebut juga telah menghasilkan kesepakatan kedua pihak untuk melakukan gencatan senjata secara permanen dengan keterlibatan Indonesia sebagai penengah.¹³⁴ Tentu berbagai langkah progresif yang telah dilakukan Indonesia sebagai ketua ASEAN ini merupakan langkah progresif yang seharusnya menjadi *role model* ASEAN pada waktu seterusnya dimana ASEAN harus selalu menjadi fasilitator utama dalam penyelesaian konflik.

Pertemuan Informal Menteri Luar Negeri ASEAN di Jakarta tersebut, bisa digunakan untuk menentukan modalitas perundingan dan menentukan apakah pembahasan perlu dibawa ke pertemuan High Council seperti yang disebutkan dalam *ASEAN Charter*. Jika selama ini ASEAN belum pernah mengimplementasikan pertemuan *High Council*.¹³⁵

Pada saat itu langkah Indonesia cukup progresif dan sangat responsif dalam menanggapi konflik yang sering meletup sewaktu-waktu, terbukti hanya dalam satu hari setelah terjadinya baku tembak, Menlu RI Marty Natalegawa melakukan “*shuttle diplomacy*” menemui Menlu Kamboja Hor Nam Hong di Phnom Penh dan Menlu Thailand Kasit Piromya di Bangkok untuk mendapatkan informasi dari pihak pertama. Bersama-sama dengan Menlu Thailand dan Kamboja, Menlu Marty pun ke New York untuk memberikan pertimbangan dan masukan mengenai peran ASEAN dalam menyelesaikan konflik internal di

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Lihat, artikel Kompas berjudul “Indonesia dan Konflik Thailand-Kamboja ”, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2011/04/29/02503150/indonesia.dan.konflik.thailand-kamboja>

¹³⁵ Elfia Farida, “Penyelesaian Sengketa Perbatasan antara Thailand dan Kamboja Melalui Mekanisme ASEAN”, artikel pada *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Diponegoro* Vol. 4 No. 1, 2014, hlm. 64

kawasan. Langkah ini terbukti efektif dengan stabilnya kembali wilayah konflik di perbatasan Thailand dan Kamboja. Meski kawasan konflik seluas 4,6 km² yang diperebutkan masih tegang, namun para tentara yang bertugas masih bisa menahan diri untuk tidak kembali angkat senjata. Menanggapi langkahnya, Menlu Marty mengatakan bahwa “sejak awal, ia menghindari adanya kevakuman pada tingkat kawasan yang memerlukan intervensi secara langsung oleh DK PBB. Kini, sebaliknya, keterlibatan DK PBB adalah dalam rangka mendukung upaya Indonesia selaku Ketua ASEAN.”¹³⁶

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dalam jumpa pers di akhir Konferensi Tingkat Tinggi Ke-18 ASEAN di Jakarta Convention Center, Minggu (8/5/2011), memaparkan tiga rekomendasi yang diajukan Pemerintah Indonesia terkait konflik perbatasan antara Thailand dan Kamboja. Rekomendasi ini disampaikan Presiden ketika memfasilitasi pertemuan antara PM Thailand Abhisit Vejjajiva dan Perdana Menteri Kamboja Hun Sen. Ketiga poin Rekomendasi tersebut adalah Sebagai Berikut; *Pertama*, aktifkan pertemuan GBC (*General Border Committee*); *Kedua*, kembali ke MOU (nota kesepahaman) yang disepakati kedua negara pada tahun 2000¹³⁷; *Ketiga*, agar terjadi *mutual trust*, kehadiran observer atau pemantau.¹³⁸

¹³⁶ Lihat, artikel Kompas berjudul “Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja”, <https://internasional.kompas.com/read/2011/02/22/17270840/Penyelesaian.Konflik.Thailand-Kamboja> pada 15/10/2018

¹³⁷ Nota kesepahaman yang disepakati tahun 2000 itu meliputi penarikan pasukan dan rakyat sipil lain dari kawasan sengketa, yaitu di sekitar kuil kuno Phrea Vihear. MOU 2000 itu menyepakati bahwa tidak ada pergerakan apa pun dari pasukan atau rakyat sipil di kawasan yang dipersengketakan.

¹³⁸ Lihat, artikel Kompas berjudul “Ini Rekomendasi Konflik Thailand-Kamboja dari Indonesia”, diakses

Selanjutnya, Indonesia kembali memfasilitasi dan membantu pihak yang berseteru untuk kembali berunding di tempat netral, Istana Bogor, 7-8 April 2011. Pemerintah Kamboja diwakili Menteri Pertahanan Tea Banh menyambut baik rencana itu. Namun, petinggi militer Thailand yang diwakili Menhan Prawit Wongsuwon menginginkan perundingan bilateral oleh pejabat militer tanpa keterlibatan Indonesia dan tidak berlangsung di Indonesia. Menhan Prawit bahkan mengancam tidak akan hadir jika sidang dilakukan di Indonesia. Di sisi lain Pemerintah Kamboja tetap ingin perundingan dilakukan di Indonesia dan dihadiri Indonesia sebagai penengah.¹³⁹

Perubahan sikap Thailand, terutama posisi petinggi militer Thailand tentu menimbulkan kerumitan baru. Thailand secara tegas menolak tawaran tenaga bantuan pemantau militer (Indonesia) yang tidak bersenjata untuk ditempatkan di perbatasan wilayah sengketa. Tanpa mengungkapkan alasannya, militer Thailand tidak menghendaki keterlibatan pihak ketiga, termasuk hadirnya pemantau. Perbedaan pandangan Kemlu Thailand dengan petinggi militer semakin kentara sehingga Perdana Menteri Abhisit harus menyangkalnya. Belakangan PM Abhisit mendukung sikap militer Thailand. Namun, dari kasus bentrok senjata yang kembali terjadi minggu lalu terbukti bahwa tanpa pemantau asing yang mengawasi sekaligus mengawal proses gencatan senjata, konflik bisa meletus setiap saat.¹⁴⁰

dari <https://internasional.kompas.com/read/2011/05/08/20431670/Ini.Rekomendasi.Konflik.ThailandKamboja.dari.Indonesia> pada 15/10/2018

¹³⁹ Lihat, artikel Kompas berjudul "*Indonesia dan Konflik Thailand-Kamboja*", diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2011/04/29/02503150/indonesia.dan.konflik.thailand-kamboja> pada 15/10/2018

¹⁴⁰ *Ibid.*

Perubahan sikap Thailand ini juga sempat membuat Indonesia agaknya sedikit geram. Karena sebelumnya Thailand sendirilah yang meminta Indonesia sebagai penengah dan memberikan kepercayaan sepenuhnya dalam konflik ini. Indonesia sempat mempersilahkan pada Thailand untuk mencari mediator lain.

Kehadiran Tim pemantau dari Indonesia yang direncanakan pada saat itu seharusnya dapat menjadi pemegang kendali proses perdamaian dan gencatan senjata agar berlangsung seperti yang diharapkan. Namun muncul pertanyaan apakah itu merupakan keengganan Thailand yang enggan menerima bantuan pihak ketiga dan melihatnya sebagai langkah interventif. Pada saat itu tidak ada pihak yang mengangkat langkah ASEAN ini sebagai langkah interventif. Keterlibatan pihak ketiga termasuk Indonesia dan ASEAN keseluruhannya harus telah mendapat persetujuan dari kedua belah pihak sehingga tidak ada pihak yang dirugikan dan merasa telah mendapat perlakuan interventif.

Namun hal ini juga bisa ditengarai oleh kondisi geopolitik dalam negeri Thailand itu sendiri dimana golongan garis keras dari Partai Demokrat di Thailand didukung kelompok militer bersikeras agar masalah diselesaikan secara bilateral. Sikap ini memacetkan perundingan. Sementara Kamboja melihat penyelesaian sengketa secara bilateral yang bersifat asimetris tak akan menampung kepentingannya.¹⁴¹

Pada Kurun waktu setelah penolakan atas keterlibatan Indonesia dan ASEAN Pada konflik bilateral tersebut Thailand seakan ingin menyelesaikan permasalahan secara bilateral tanpa pihak ketiga. Namun tatkala Kamboja

¹⁴¹ Lihat, artikel Kompas Berjudul “*Dinamika Baru Sengketa Kamboja-Thailand*” diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2011/10/03/04365061/Dinamika.Baru.Sengketa.Kamboja-Thailand> pada 16/10/2018

mengadukan kasus dan menyampaikan surat kepada Dewan Keamanan PBB untuk turun tangan, Thailand menolak perkara ini dibawa ke tingkat PBB dan meminta penyelesaian bilateral, namun dalam kerangka ASEAN.¹⁴² Ini menunjukkan bahwa Thailand enggan untuk berurusan dengan DK PBB, dan opsi yang dipilih Thailand adalah melalui ASEAN sebagai penengah.

Pada 28 April 2011, Kamboja sempat mendaftarkan interpretasi ulang atas keputusan ICJ pada tahun 1962 silam. Hal ini ditengarai atas stagnasi atau mandegnya proses penyelesaian atas sikap Thailand. Terlebih, tentulah Kamboja sadar bahwa putusan 1962 tersebut akan menguntungkan bagi kedaulatan Kamboja apabila diinterpretasi lagi sekalipun. Sambil menunggu putusan resmi ICJ tentang interpretasi ulang keputusan 15 juni tahun 1962, ICJ memutuskan agar kedua belah pihak segera menarik pasukan mereka dari “*Provisional demilitarized zone*” dan “*refrain from any military presence within that zone and from any armed activity directed at that zone*”.¹⁴³

Keputusan Mahkamah Internasional pada tanggal 18 Juli. Dalam putusan tersebut menyatakan sengketa kedua negara diselesaikan melalui forum regional ASEAN dan teknisnya 10 negara anggota ASEAN meninjau dan mengamati wilayah sengketa.

"Ini tentu sesuai dengan harapan ASEAN, bahwa sengketa di perbatasan itu dapat diselesaikan dengan bijak dan damai. Indonesia terus menyampaikan

¹⁴² Lihat, artikel Kompas berjudul “*Indonesia dan Konflik Thailand-Kamboja*” diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2011/04/29/02503150/indonesia.dan.konflik.thailand-kamboja> pada 16/10/2018

¹⁴³Awani Irewati, CPF Luhulima, Japanton Sitohang, Agus R. Rahman, Rosita Dewi, Sandy Nur Ikfal Raharjo, *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand Kamboja*, LIPI, Penerbit Andi, Jakarta, 2015, hlm. 175

kepada Dewan Keamanan PBB bahwa masalah itu dapat diselesaikan oleh Thailand dan Kamboja, Indonesia sebagai Ketua ASEAN akan menjadi bagian dalam proses itu”¹⁴⁴, demikian yang dikatakan presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono Pada Tahun 2011.

Konflik ini telah menjadi tantangan bagi ASEAN ataupun Indonesia yang saat itu menjadi ketua ASEAN agar konflik ini tidak merambat hingga perlu dibawa ke ranah internasional hingga, seperti Pengadilan Internasional ataupun PBB. Indonesia pun dipilih sebagai mediator atas permintaan DK PBB. Disamping itu hasil sidang Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) juga meminta Thailand dan Kamboja bekerjasama dengan ASEAN sebagai mediator untuk menuntaskan persoalan perbatasan melalui jalan damai.¹⁴⁵ ASEAN pun juga mempercayai Indonesia selaku Ketua tahun 2011 sebagai mediator untuk upaya penyelesaian konflik. Meskipun Peran Indonesia dalam penyelesaian konflik tersebut hanya sebatas memfasilitasi dan memberikan solusi-solusi yang terbaik dalam penyelesaian konflik tersebut. Indonesia ataupun Asean tidak dapat memberikan Pernyataan atau putusan yang mengikat. Namun Itu adalah kesempatan untuk menunjukkan peran aktif ASEAN atau Indonesia sebagai ketua ASEAN dalam hal sebagai fasilitator penyelesaian konflik antara Kamboja dan Thailand.

¹⁴⁴ Lihat, artikel VoA Indonesia berjudul “RI Apresiasi Upaya Thailand Untuk Menuntaskan Konflik” diakses dari <https://www.voaindonesia.com/a/ri-apresiasi-upaya-thailand-untuk-menuntaskan-konflik-di-perbatasan-kamboja-129642638/98093.html> pada 13/10/2018

¹⁴⁵ Lihat, artikel Kompasiana berjudul "*Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja*", diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2011/02/22/17270840/Penyelesaian.Konflik.Thailand-Kamboja> pada 17/10/2018

Pada tanggal 18 Juli 2012, militer Kamboja dan Thailand sama-sama menarik pasukan mereka dari wilayah perbatasan darat di dekat situs warisan budaya dunia Candi Preah Vihear yang selama ini disengketakan. Setelah penarikan pasukan militer, kedua negara diharapkan menempatkan personel kepolisian dan penjaga keamanan sebagai pengganti tentara. Thailand dan Kamboja telah mengatur sebuah tim bersama, yang akan membahas dan sekaligus menyusun kerangka acuan (*term of reference*) untuk dijadikan patokan oleh tim pemantau asal Indonesia. Penugasan tim pemantau asal Indonesia dihasilkan melalui mekanisme perundingan di ASEAN sebelumnya atas gagasan Indonesia. Tim ini akan melakukan pemantauan di lokasi perbatasan yang disengketakan seluas 4,6 kilometer persegi. Penarikan pasukan memang dilakukan terutama untuk memberi jalan dan kesempatan bagi tim pemantau atau *observer* asal Indonesia juru bicara Mahkamah Internasional di Den Haag menegaskan, setiap pihak yang bersengketa harus menghormati langkah atau keputusan tersebut karena merupakan kewajiban hukum internasional.

Pada satu sisi, kelancaran proses penyelesaian konflik yang diprakarsai oleh ASEAN ini tidak terlepas dari kondisi geopolitik di Thailand. Pemerintah Perdana Menteri Abhisit sangat sulit untuk diajak berkeja sama dan tidak kooperatif dengan Kamboja. Hubungan antara Thailand dan Kamboja pada masa pemerintahan Abhisit mencapai titik terendah. Pada bulan juli 2011, pasca transisi politik terjadi pada Thailand, dimana PM Abhisit digantikan oleh Yingluck hal ini

disambut baik oleh PM kamboja Hun Sen sebagai suatu masa kerjasama yang baru.¹⁴⁶

Pada 15 september 2011 PM Shinawatra melakukan kunjungan ke ibu kota Kamboja di Phnom Penh. ia dan PM Hun Sen bersepakat bahwa pengaman di sepanjang perbatasan yang disengketakan hendaknya bertemu secara teratur guna meredakan ketegangan dan pasukan di wilayah Preah Vihear ditarik mundur sesuai perintah ICJ pada 18 Juli 2011. Gambaran kunjungan Yingluck Ke Kamboja menurut Menteri Penerangan Kamboja adalah sebagai berikut:¹⁴⁷

"Pertama-tama, apabila berbicara tentang perbatasan, Perdana Menteri Hun Sen katakan bahwa kita harus mengikuti putusan ICJ dan mempertahankan peran Indonesia. Perdana menteri Thailand setuju." Mereka Berdua juga setuju untuk memperbolehkan tim pemantau Indonesia menyaksikan "*the redeployment of their troops - a win-win for Thailand, Kamboja, and ASEAN*"¹⁴⁸

Langkah ASEAN dan Indonesia sebagai Pemrakarsa dalam menangani sengketa perbatasan antar Negara anggotanya akan menjadi preseden dalam berbagai konflik atau permasalahan yang akan muncul di masa mendatang. Dengan itu, maka sikap pro aktif ASEAN untuk turun tangan dalam berbagai permasalahan yang dialami ASEAN (Negara-negara ASEAN) akan menjadi hal

¹⁴⁶ Lihat, Awani Irewati, CPF Luhulima, Japanton Sitohang, Agus R. Rahman, Rosita Dewi, Sandy Nur Ikfal Raharjo, *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand Kamboja*, LIPI, Penerbit Andi, Jakarta, 2015, hlm. 188

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 189

¹⁴⁸ Pavin Chachavalpongpun, "*Thai-Cambodia ties on the mend, but thaksin casts a shadow*", <http://editorials.cambodia.org/2011/09/thai-cambodia-ties-on-mend-but-thaksin.html>, dikutip dalam Awani Irewati, CPF Luhulima, Japanton Sitohang, Agus R. Rahman, Rosita Dewi, Sandy Nur Ikfal Raharjo, *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand Kamboja*, LIPI, Penerbit Andi, Jakarta, 2015, hlm. 189

yang lazim dan mendapatkan legitimasi secara sejarah tanpa berkolisi dengan prinsip “*ASEAN way*” termasuk prinsip non-intervensi ala ASEAN.

Dalam alur konflik ini patut juga untuk dicermati bagaimana kelemahan ASEAN dalam hal *forcing the decision* yang sebenarnya lemah. Dimana Thailand sempat menolak apa yang telah disepakati dan diputuskan dalam pertemuan pada bulan Februari 2011, alhasil ASEAN tidak dapat melanjutkan proses penyelesaian sengketa dan stagnasi pun terjadi. Barulah ketika putusan dan rekomendasi Mahkamah Internasional pada bulan Juni-Juli ASEAN seakan mendapat angin segar legitimasi yang membuat Thailand patuh Indonesia pada Indonesia sebagai ketua ASEAN.

Begitu kentara bagaimana kelemahan ASEAN dalam *forcing the dealing* kepada anggota negaranya untuk senantiasa patuh pada apa yang telah diputuskan atau disetujui sebelumnya. Pada akhirnya, ASEAN masih sangat memerlukan dukungan dan penguatan legitimasi dari DK PBB atau ICJ (*International Court of Justice*). Hal ini dapat dipahami, karena ASEAN juga harus senantiasa memposisikan diri sebagai pihak yang netral dan hanya campur tangan atas kehendak dari kedua belah pihak yang bersengketa sehingga ASEAN tidak dalam konteks memaksa, karena dapat saja dikualisir sebagai tindakan interventif yang tidak diperkenankan oleh instrumen hukum ASEAN.

C. Pelanggaran HAM di Myanmar (Kasus Etnis Rohingya)

Apa yang terjadi di Myanmar dan dialami oleh etnis Rohingya dapat dikualifikasikan sebagai suatu genosida. Sebagaimana Genosida menurut *Black Law Dictionary* didefinisikan sebagai berikut:

“Perbuatan yang ditujukan untuk penghancuran kelompok nasional, etnis, ras, atau agama. Genosida, sebagaimana didefinisikan dalam Konvensi PBB tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida 1948, mencakup tidak hanya membunuh anggota kelompok, tetapi juga menyebabkan mereka cedera fisik atau psikologis yang serius, menciptakan kondisi yang dimaksudkan untuk menghancurkan kehidupan mereka.”

Pada tahun 1945-an dan dibawah pemerintahan Jepang, pendirian negara Burma mulai terjadi melalui proses integrasi sosial dan politik. Lebih dari 130 suku melakukan perundingan dan penandatanganan deklarasi dalam suatu dokumen tentang kemerdekaan Myanmar. Tidak begitu banyak keterangan yang diperoleh mengapa suku Rohingya tidak terlibat dalam proses pendirian awal negara Myanmar. Dokumen politik inilah yang menjadi fakta awal timbulnya politik pengucilan (*exclusion policy*) di Myanmar terhadap minoritas Muslim Rohingya.¹⁴⁹

Pada tahun 1948 - 1962 etnis Rohingya diakui sebagai salah satu dari 136 etnis yang eksis di Myanmar. Bahkan ada etnis Rohingya yang menjadi anggota parlemen dan menteri pada kabinet Myanmar sebelum tahun 1962. Namun, ketika U Ne Win berkuasa pada 1962 maka mulailah pengingkaran etnis Rohingya sebagai etnis yang sah berkewarganegaraan Myanmar. Puncaknya adalah pada

¹⁴⁹ Jawahir Thontowi, Perlakuan Pemerintah Myanmar terhadap Minoritas Muslim Rohingya Perspektif Sejarah dan Hukum Internasional, artikel pada *Jurnal Pandecta*, Vol 8 No. 1. Januari 2013, hlm. 43

Undang-Undang Kewarganegaraan Burma tahun 1982 yang meniadakan Rohingya sebagai etnis yang diakui di Myanmar.¹⁵⁰

Problem kaum minoritas Rohingya merupakan masalah akut yang dihadapi muslim Myanmar dan tidak terkait sepenuhnya dengan junta militer, sebab dalam fakta problem itu telah melanda kaum muslim jauh sebelum militer berkuasa, bahkan sejak era kolonial. Problem akut yang dihadapi muslim Rohingya bersifat sangat historis mengakar, baik dari segi sosio-ekonomi maupun kultur keagamaan. Militer Burma sepertinya sejak lama sudah bernafsu membasmi minoritas Rohingya ini, dan sejak 1960-an, rezim militer di bawah Jenderal Ne Win melakukan pendekatan baru untuk menghentikan gerakan sentrifugal minoritas Muslim dan Kristen dan lainnya yakni di samping operasi militer, juga dilakukan “program pangkas empat”, yaitu: memangkas akses pangan, dana pembangunan, kecerdasan, dan akses ke pemerintahan.

Pendekatan ASEAN terhadap permasalahan Myanmar adalah dengan *constructive engagement* yang mengimplikasikan penggunaan diplomasi diam (*quiet diplomacy*) untuk meyakinkan dan memberikan dorongan kepada pemerintahan SPDC menuju pembebasan politik. Diharapkan penyelesaian masalah Myanmar tanpa memusuhi Pemerintahan Myanmar dan tetap melibatkan Myanmar dalam ASEAN akan membuahkan hasil. Myanmar sendiri menolak pendekatan tersebut.

¹⁵⁰ Lihat, Heru Susetyo & Nurul Islam, dalam artikel Kompasiana berjudul “Rohingya 101 : Sejarah, Masalah, Kekerasan dan Tuntutan” diakses dari <https://www.kompasiana.com/hsusetyo/55171d09813311c9669de1e7/rohingya-101-sejarah-masalahkekerasan-dan-tuntutan> pada 17/10/2018

Constructive Engagement diperkenalkan oleh Thailand pada tahun 1991, yang menyerukan hubungan ekonomi dan diplomatik yang lebih besar antara negara-negara anggota ASEAN dan Burma yang pada saat itu belum menjadi anggota ASEAN. Hubungan ini bertujuan untuk meningkatkan kemajuan sosio-ekonomi Burma, yang pada gilirannya diharapkan untuk meningkatkan liberalisasi politik dan demokratisasi negara. pada saat itu prinsip ini menuai berbagai penolakan dari negara-negara ASEAN terkecuali Filipina.¹⁵¹ "*Enhanced interaction*" merupakan sebuah praktik yang memungkinkan suatu negara anggota ASEAN secara individu memberi komentar tentang kegiatan domestik tetangga mereka jika kegiatan tersebut memengaruhi masalah regional. Namun, ASEAN secara organisasi, tidak akan meninggalkan prinsip non-intervensi (Haacke 1999: 592-598).¹⁵²

Sejak diusulkannya *enhanced interaction*, merupakan bukti atas kemauan para tokoh negara ASEAN untuk mempengaruhi perubahan politik, demokratisasi dan penegakan HAM di Myanmar. *Enhanced interaction* juga membuka jalan komunikasi antar para pemimpin negara di ASEAN untuk dapat membicarakan isu-isu regional, ataupun isu internal negara yang berkaitan dengan kepentingan regional. Semenjak saat itu Myanmar lebih terbuka dalam berkomunikasi dengan apa yang disebut *quiet diplomacy* sebagai strategi pendekatan yang dilakukan ASEAN.

¹⁵¹ Logan Masilamani & Jimmy Peterson, "The 'ASEAN Way': The Structural Underpinnings of Constructive Engagement", artikel pada *Foreign Policy Journal*, 2014, hlm. 4

¹⁵² Shaun Narine, "Humanitarian Intervention and The Question of Sovereignty: The Case Of ASEAN", artikel pada *Perspectives on Global Development and Technology*, Volume 4, issue 3-4, Leiden, 2015, hlm. 480

Menyusul kemenangan Aung San Suu Kyi dalam pemilu 2012. Demokratisasi menghantarkan Myanmar pada perubahan-perubahan yang substansial seperti terpilihnya Myanmar sebagai ketua ASEAN pada 2014. Namun baik kubu Suu Kyi maupun militer masih dibayangi tragedi pembantaian Muslim Rohingya. Pasalnya, Burma adalah contoh negara bangsa yang gagal mewujudkan semboyannya “*unity in diversity*” (berbeda-beda tapi tetap satu juga) karena konflik dan pertumpahan darah antara negara dan minoritas. Politik “Burmanisasi” dari negara terhadap minoritas etnis di negeri itu, tidak berhasil, bahkan pembantaian atas etnis minoritas makin digalakkan.¹⁵³

Dari 16 Juni 2012 dan seterusnya, militer terlihat lebih aktif dalam melakukan tindakan kekerasan dan pelanggaran HAM terhadap Rohingya, termasuk pembunuhan massal dan penangkapan di negara bagian Rakhine Utara. Sudah sejak dulu, junta Myanmar menerapkan program sistematis pembersihan agama dari Muslim Rohingya, dengan mengabaikan hak-hak dasar mereka, yaitu hak untuk bebas bergerak, pernikahan, keimanan, identitas, kepemilikan bahasa, warisan dan budaya, kewarganegaraan, pendidikan dan lain-lain. Menurut laporan terakhir, Muslim Rohingya di Myanmar berada dalam penderitaan tragis. Laporan mengatakan 650 dari hampir satu juta Muslim Rohingya tewas pada tanggal 28 Juni dalam bentrokan di wilayah barat Rakhine. Sementara 1.200 lainnya hilang dan 80.000 lebih terlantar.¹⁵⁴

¹⁵³ Herdi Sahrasad & Al Chaidar, *Asia Tenggara: Kuasa dan Kepemimpinan*, The Media Institute & Center for Terrorism and Strategic Studies University of Indonesia (CTSS-UI), 2013, hlm. 391-392

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 393

Kondisi yang dialami oleh Etnis rohingya merupakan sesuatu bentuk etnis cleansing ataupun genosida yang perlu ditindak dan langkah konkrit untuk mengentikannya oleh segenap komunitas internasional, terlebih ASEAN sebagai organisasi regional kawasan yang bertanggung jawab untuk menjaga keamanan dan menegakan HAM di daerah operasionalnya.

Pergerakan agresif militer Myanmar sempat memuncak lagi pada kurun tahun 2016. Puncak dari genosida ini terjadi pada kurun 2017 dimana terjadi ledakan eksodus pengungsi rohingya, tercatat sekitar 700.000 orang etnis Rohingya yang keluar dari negaranya untuk mencari suaka.

Berdasarkan laporan dari *Fortify Rights*, serangan terhadap etnis Rohingya bermula pada Oktober 2016. Saat itu, militer Myanmar dan pejabat daerah melarang keberadaan benda tajam yang dapat digunakan sebagai alat bela diri warga Rohingya. Pihak berwenang juga menghancurkan pagar rumah-rumah warga etnis Rohingya untuk memudahkan serangan militer. Selain itu, bantuan internasional kepada masyarakat Rohingya diputus. Pasukan militer dikirim ke negara bagian Rakhine utara, di mana sebagian besar Rohingya hidup tanpa kewarganegaraan. *Fortify Rights* menyatakan, ada sekitar 27 batalion tentara Myanmar dengan 11.000 tentara, dan tiga batalion polisi tempur dengan sekitar 900 personel, berpartisipasi dalam serangan pada akhir Agustus 2017.

Alhasil hingga saat ini terdapat 700.000 pengungsi Rohingya yang ada di perbatasan Bangladesh. Situasi yang sangat memprihatinkan di kamp pengungsian dan niat Pemerintah Bangladesh untuk merelokasi pengungsi ke pulau terpencil

yang rentan banjir harus mendapat perhatian komunitas internasional. Rohingya adalah tanggung jawab bersama dunia

Meskipun berbagai bukti mengenai genosida yang benar-benar dilakukan oleh Myanmar sudah jelas. Namun selalu saja Pemerintahan Myanmar menampik akan terjadinya genosida di Negaranya. "Tidak ada genosida dan pembersihan etnis di Myanmar," kata Zaw Htay, juru bicara pemerintah. Pemerintah Myanmar berulang kali membantah melakukan pembersihan etnis dan menegaskan hanya merespons serangan yang dilakukan pemberontak Rohingya.¹⁵⁵

Bertolak belakang dengan pernyataan tim, Pencari Fakta PBB (FFM) menyebut adanya bukti genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan dalam skala besar. Dan menyatakan para perwira senior militer Myanmar bertanggung jawab atas praktik genosida tersebut.¹⁵⁶ Tak hanya militer, dalam laporannya itu tim tersebut juga menyimpulkan pemerintahan di bawah Aung San Suu Kyi membiarkan ujaran kebencian berkembang dan gagal melindungi etnis minoritas dari kejahatan kemanusiaan yang dilakukan militer negara bagian Rakhine, Kachin, dan Shan.¹⁵⁷ Kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*) yang dialami oleh etnis Rohingya antara lain:¹⁵⁸

a. Pembunuhan massal dan sewenang-wenang

¹⁵⁵ Lihat, artikel [Kompas.com](https://internasional.kompas.com/read/2018/08/29/11165671/myanmar-tolak-hasil-penyelidikan-pbb-soal-genosida-terhadap-rohingya) berjudul "Myanmar Tolak Hasil Penyelidikan PBB soal Genosida terhadap Rohingya", diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2018/08/29/11165671/myanmar-tolak-hasil-penyelidikan-pbb-soal-genosida-terhadap-rohingya> pada 17/10/2018

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Lihat, artikel CNN berjudul "Tim Pencari Fakta PBB: Militer Myanmar Bantai Rohingya" diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180827190514-106-325311/tim-pencari-fakta-pbb-militer-myanmar-bantai-rohingya> pada 17/10/2018

¹⁵⁸ Heru Susetyo & Nurul Islam, artikel Kompasiana berjudul "Rohingya 101 : Sejarah, Masalah, Kekerasan dan Tuntutan" diakses dari <https://www.kompasiana.com/hsusetyo/55171d09813311c9669de1e7/rohingya-101-sejarah-masalahkekerasan-dan-tuntutan> pada 17/10/2018

- b. Pemerkosaan
- c. Penyiksaan
- d. Penyitaan tanah dan bangunan
- e. Kerja Paksa dan Perbudakan
- f. Relokasi secara paksa
- g. Pemerasan

Laporan tim pencari fakta kekejaman tentara Myanmar terhadap etnis Rohingya tersebut telah dipresentasikan ke Dewan HAM PBB pada tahun 2018 ini. Laporan final setebal 444 halaman dipresentasikan di Genewa oleh mantan Ketua Komnas HAM Indonesia Marzuki Darusman yang mengepalai tim pencari fakta. Dalam presentasinya, Marzuki menyampaikan rincian kekejaman tentara Myanmar yang disebutnya ”di luar pemahaman akal sehat”.¹⁵⁹ Pengadilan Kriminal Internasional (ICC) kemarin secara resmi telah memulai penyelidikan pendahuluan atas kasus ini. Sebuah penyelidikan pendahuluan bisa berlanjut menjadi penyelidikan resmi jika bukti-bukti mendukung, meskipun Myanmar bukanlah anggota ICC pengadilan tersebut tetap memiliki yurisdiksi terhadap kekejaman yang terjadi pada etnis Rohingya karena Bangladesh merupakan anggota ICC.

Adapun satu capaian penting misi diplomasi kemanusiaan Indonesia ini adalah dengan disepakatinya Indonesia dan ASEAN terlibat dalam penyaluran bantuan kemanusiaan di Rakhine State. Bantuan negara-negara anggota ASEAN untuk Rohingya telah diserahkan melalui ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre). Pemberian bantuan tersebut dapat dilaksanakan karena diinisiasi oleh pembicaraan antara

¹⁵⁹ Lihat, artikel Harian Kompas, Kolom Tajuk Rencana, berjudul “*Cegah Impunitas bagi Myanmar*”, 20 September 2018, hlm. 8

Retno dengan pimpinan Myanmar Aung San Suu Kyi serta Panglima Angkatan Bersenjata Myanmar. "Indonesia waktu itu juga menyampaikan kepada Aung San Suu Kyi mengenai pentingnya ASEAN terlibat dalam humanitarian relief".¹⁶⁰

Langkah Indonesia sebagai sesama anggota ASEAN cukup signifikan dalam masalah etnis rohingya di Myanmar. Pada tahun 2017, Indonesia melalui Menteri Luar Negeri Retno Marsudi mengusulkan formula 4 plus 1 untuk mengatasi konflik Rohingya di Myanmar.

Apa yang disebut dengan formula 4 plus 1 tersebut adalah sebagai berikut: (1) menjunjung perdamaian dan stabilitas di wilayah Rakhine, (2) proteksi untuk semua warga negara tanpa memandang latar belakang suku dan agama, (3) menahan diri secara maksimal dan tak menggunakan kekerasan, (4) akses kepada sistem perlindungan kemanusiaan. Dan plus 1 adalah implementasi dari rekomendasi Laporan Komisi Penasehat untuk Rakhine State yang dipimpin oleh Kofi Annan.

Namun, dalam hasil pembahasan Dewan Keamanan PBB pada 2018, nyatanya tidak merujuk atau menunjuk peran ASEAN lagi dalam penyelesaian konflik rohingya. Hal ini seakan ASEAN sudah dipandang gagal dengan sekian lama membiarkan kekerasan yang terjadi di negara bagian Rakhine Myanmar terjadi. Kemungkinan besar organisasi internasional dalam hal ini PBB tidak lagi mengharapkan peran lanjut dari ASEAN dalam hal penyelesaian masalah.

¹⁶⁰ Lihat, artikel Kompas berjudul "*Menlu Sebut Bantuan ASEAN Untuk Rohingya Telah Diberikan Pekan Lalu*" <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/17/19033121/menlu-sebut-bantuan-asean-untuk-rohingya-telah-diberikan-pekan-lalu> diakses pada 17/10/2018

Untuk menguatkan pendapat tersebut, maka akan dikutip pernyataan mantan Menlu Indonesia Marty Natalegawa. Ia mengkhawatirkan mengenai peran Asosiasi Negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) tidak lagi diperhitungkan dalam penyelesaian konflik Rohingya di Myanmar. Dalam pembahasan di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-bangsa, menurut Marty, dia tidak melihat adanya pernyataan yang merujuk kepada ASEAN. "Saya tidak melihat pernyataan yang mereferensikan ASEAN sekali pun, mereka sudah tidak peduli atau mengharapkan ASEAN, itu yang saya khawatirkan,"¹⁶¹

Dalam kasus rohingya tersebut begitu kentara kelemahan ASEAN sebagai organisasi regional meskipun semenjak disahkannya Piagam ASEAN tahun 2008 organisasi ini dianggap memiliki paradikma baru sebagai *institusionalized organization* atau *ruled based organization* yang berdasar pada Piagam ASEAN sebagai landasan hukum. Namun disuatu pihak, nyatanya ketika badan ini hendak menegakan peraturan dalam Piagamnya dimana telah terbukti di kawasannya telah terjadi berbagai bentuk pelanggaran HAM, organisasi regional ini tidak dapat memberikan peran yang signifikan sekalipun. Bahkan pada 2018 ini kepercayaan komunitas internasional pada ASEAN sudah mulai luntur, dibuktikan dengan fakta diatas. Memang disadari dalam hal penegakan HAM dan demokratisasi sebagai bentuk *state building* di kawasan Asia Tenggara seolah-olah menjadi ketidakmampuan ASEAN oleh karena hal ini berkkaitan dengan isu yang dianggap sangat sensitif oleh negara di Asia Tenggara, yakni terkait pemahaman kedaulatan negara yang absolut.

¹⁶¹Lihat, artikel CNN berjudul "Mantan Menlu Khawatir ASEAN Tak Lagi Dianggap di Isu Myanmar" diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180830154102-106-326224/mantan-menlu-khawatir-asean-tak-lagi-dianggap-di-isu-myanmar> pada 17/10/2018

Merujuk pada 2 bentuk upaya yang dapat dilaksanakan oleh organisasi internasional dalam konteks kejahatan HAM yang terjadi di Myanmar maka dapat dilakukan 2 upaya tersebut yakni; bantuan kemanusiaan dan intervensi kemanusiaan.¹⁶² Selama ini memang peran ASEAN lebih condong pada bantuan kemanusiaan yang berarti tindakan dimaksudkan untuk "menyelamatkan nyawa, mengurangi penderitaan dan menjaga martabat manusia selama dan setelah krisis dan bencana akibat manusia atau yang disebabkan oleh alam".

Bantuan kemanusiaan tidak bersifat menghentikan krisis, melainkan bertujuan untuk menyelamatkan korban dari kejahatan kemanusiaan yang dialami etnis Rohingya. bantuan kemanusiaan berorientasi pada penyelamatan korban kedua belah pihak dengan menyediakan berbagai kebutuhan makanan, kesehatan, dan tempat pengungsian. Sedangkan upaya yang bersifat menghentikan krisis atau bencana kemanusiaan adalah upaya organisasi internasional dalam bentuk intervensi kemanusiaan.¹⁶³

Sebagaimana pengertiannya, intervensi kemanusiaan (*humanitarian intervention*) yaitu suatu bantuan yang diberikan tidak hanya terbatas pada penyediaan bantuan kemanusiaan semata, melainkan melakukan pengiriman suatu kekuatan militer yang sah, baik secara hukum maupun moral, untuk menggunakan kekuatan militer agar tindakan kekerasan, pembunuhan, genocide, atau ethnic

¹⁶² Lihat, Jawahir Thontowi, "Perlakuan Pemerintah Myanmar terhadap Minoritas Muslim Rohingya Perspektif Sejarah dan Hukum Internasional", artikel pada *Jurnal Pandecta*, Volume 8. Nomor 1. Januari 2013, hlm. 46

¹⁶³ Lihat, *Ibid.*, hlm. 41

cleansing yang dilakukan suatu kelompok atau rejim penguasa dapat dihentikan segera.¹⁶⁴

Meskipun hukum internasional dan berbagai instrumen HAM internasional telah mengatur perlindungan terhadap kelompok minoritas. Lebih khusus telah ada pengaturan hukum internasional terhadap kejahatan semacam *genocide* dan *crime against humanity*. Namun, dalam kasus kejahatan terhadap etnis Rohingya ini organisasi internasional khususnya ASEAN sebagai organisasi regional yang memiliki kedekatan geografis, historis, dan budaya seakan tidak mampu dan tidak berdaya untuk mengakhiri pelanggaran HAM yang berkepanjangan.

D. Kasus Separatisme Di Mindanao Filipina Selatan (Bangsamoro)

Konflik Mindanao tercatat cukup tua, yakni sejak abad ke-15 dimana merupakan upaya penduduk Mindanao melawan kolonialisasi Spanyol. Pada periode setelah perpindahan rezim kolonial Spanyol kepada Amerika yang dimulai pada tahun 1898, sikap Amerika lebih bersahabat dan kooperatif. Namun pada tahun 1926 mulai muncul benih konflik antara Mindanao dan Amerika karena

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 47

kebijakan Amerika. Kebijakan itu dinamakan Bacon Bill yang merupakan kebijakan untuk mempersiapkan negara baru Filipina dengan menggabungkan masyarakat selatan (kepulauan Mindanao) dan dan Masyarakat utara (kepulauan Luzon).¹⁶⁵

Amerika sangat agresif dalam usaha menguasai Mindanao. Bukan saja Amerika mulai mengeksploitasi daerah-daerah kosong yang jarang penduduk, melainkan juga mendatangkan penduduk lain (transmigrasi). Mereka yang didatangkan adaah penduduk miskin yang beragama khatolik. Kebijakan ini diteruskan oleh pemerintahan GRP dengan cara yang massif dan para transmigran itu diberi tanah beserta sertifikatnya yang mana tanah itu diambilkan dari tanah penduduk muslim setempat yang belum memiliki akta tanah resmi. Kebijakan inilah yang menjadikan penduduk muslim Mindanao terdesak baik secara georafis dan penguasaan ekonomi.¹⁶⁶

Sejak semula sebagian pemimpin Muslim di Mindanao menentang untuk menjadi bagian negara Filipina merdeka, namun tuntutan itu diabaikan oleh pemerintah Amerika Serikat. Meski demikian pada mulanya sebagian Muslim Bangsamoro melihatnya secara realistis bahwa kemerdekaan bersama Filipina akan membawa mereka lebih sejahtera dan merdeka sebagaimana masyarakat yang lain. Kebijakan pemerintah pusat sendiri dalam beberapa hal juga bersifat positif terhadap Bangsamoro di Mindanao pada awal kemerdekaan. Hal ini misalnya ditunjukkan dari pemberian beasiswa kepada anakanak muda Muslim di

¹⁶⁵ Lihat, Suwardono, *Manajemen Konflik Separatisme: Dinamika Negosiasi dalam Penyelesaian Konflik Mindanao*, Pustaka Pelajar, Bantul, 2013, hlm. 1-2

¹⁶⁶ Lihat, Ahmad Suaedy, "Pergulatan Minoritas dalam Negara Hegemonic: Studi Kasus Muslim Bangsa Moro di Mindanao Filipina Selatan", artikel pada *Jurnal Dialog*, Vol. 7 No. 1 Tahun 2011, hlm. 97

Mindanao untuk sekolah di Mindanao atau di Manila dan bahkan di luar negeri. Para pemimpin Muslim di Mindanao juga diberi peluang menjadi politisi tingkat nasional seperti menjadi anggota parlemen dan senator.¹⁶⁷

Tetapi dalam waktu yang sama, kebijakan ketidakadilan seperti transmigrasi besar-besaran yang mengakibatkan pengalihan kepemilikan tanah secara sah maupun tidak sah kepada para migran dan pemberian lapangan kerja yang tidak adil serta kesempatan pendidikan tidak merata terus berlangsung. Keadaan demikian menimbulkan kesenjangan yang nyata bagi masyarakat Muslim di Mindanao. Karena itu “politik etis” terhadap para generasi muda terpelajar dan pemimpin politik justru menyebabkan tumbuhnya kesadaran nasionalisme Mindanao disebabkan karena mereka melihat ketidakadilan tersebut. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang sudah mulai dikuasai oleh kalangan migran merespon tuntutan itu dengan cara yang cenderung represif sehingga menimbulkan berbagai kekerasan.¹⁶⁸

Ketika Amerika memberikan kemerdekaan kepada Filipina pada 1947, juga mengikutkan wilayah Mindanao menjadi bagian dari wilayah negara Filipina. Tetapi sebelum penyerahan kedaulatan, Sultan Sulu mengirim surat kepada presiden dan kongres Amerika untuk meminta agar Mindanao dipisahkan dari penyerahan kedaulatan Filipina, sedangkan kesultanan Sulu hendaknya masih dibawah bendera Amerika. Surat permintaan Sultan Sulu kepada presiden dan kongres Amerika untuk tidak bergabung dengan Philippines merdeka, itu menjadi

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 71

¹⁶⁸ *Ibid.*

tonggak perlawanan muslim Mindanao bahwa sejak awal menolak menjadi bagian negara filipina.

Paska kemerdekaan Filipina, 4 Juli 1946, konflik menerus terjadi antara pemerintahan Filipina dengan masyarakat Mindanao. Kebijakan pemerintah Manuel Quezon yang hendak menghapuskan struktur budaya, hukum, dan politik di Mindanao dan menggantikanya dengan struktur budaya, hukum, dan politik yang berbasis hukum positif di Filipina. Hal ini ditentang dan mendapat perlawanan oleh para Datus/Pemimpin Tradisional di Mindanao karena tentunya akan menggerus legitimasi kesultanan mereka dan mengancam identitas islam di Mindanao yang telah mengakar sejak abad ke-15.¹⁶⁹

Namun, karena terjadi gejolak, membuat Pemerintah GRP juga menerapkan strategi yang bersifat positif paska kemerdekaan melalui peningkatan pembangunan pendidikan serta akomodasi politik. Pada tahun 1950an pemerintah memberikan beasiswa kepada sejumlah anak muda usia sekolah yang maju baik untuk latihan kepemimpinan dan pendidikan di sekolah dan perguruan tinggi di manili. Sejumlah juga direkrut dalam politik nasional seperti menjadi senator dan kongres. namun di sisi lain transmigrasi besar-besaan dan pembebasan tanah menyingkirkan kepemilikan adat masyarakat moro terus berlangsung.¹⁷⁰ tentu saja ini semakin melebarkan gap kesenjangan social antara para penduduk transmigran dan masyarakat asli Mindanao yang semakin

¹⁶⁹ Suwardono, *Op.cit.*, hlm. 2

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 98

tersisihkan oleh hegemoni pendatang yang menguasai [erekonomian dan didukung pemerintah].¹⁷¹

Menurut Suwardono, periode paling krusial dalam konflik ini adalah pada masa Presiden Marcos antara tahun 1968-1972. Dalam periode ini respons pemerintah Filipina terhadap keinginan masyarakat Mindanao untuk melakukan pemisahan diri, cenderung menggunakan pendekatan represif. Beragam penyiksaan, pembunuhan ataupun mengirim pasukan sipil, dalam hal ini etnis Ilaga untuk membantai masyarakat Mindanao cenderung menjadi kebijakan, juga dengan diberlakukannya *martial law*¹⁷² pada tahun 72. Dan, peristiwa yang paling membekas adalah apa yang disebut tragedi Jabidah. Dalam tragedy ini pemerintah Filipina membunuh sekitar 60 orang Mindanao yang kesemuanya muslim direkrut pemerintah Filipina untuk melakukan infiltrasi ke Sabah. Namun mereka menolak setelah mengetahui bahwa perekrutan tersebut untuk menyerang Sabah, karena kesamaan budaya dan kesamaan identitas agama islam. Pemerintah Marcos menganggap penolakan ini sebagai bentuk perlawanan masyarakat Mindanao terhadap kekuasaan Filipina.¹⁷³

Berbagai hal tersebut, mencakup diskriminalisasi, marginalisasi, bahkan genosida yang dilakukan oleh pemerintah Filipina menimbulkan gerakan menuntut kemerdekaan yang mulai tumbuh kampus-kampus dan disamping itu juga terdapat perlawanan dari masyarakat akar sipil yang semakin mendesak kemampuan pemerintah pusat Filipina. Dua minggu setelah peristiwa Jabidah

¹⁷¹ Ahmad Suaedy, *Op.cit.*, hlm. 98

¹⁷² *Martial Law* atau keadaan darurat perang yang ditetapkan Presiden Ferdinand Marcos pada 1972 dengan mengirim tentara besar-besaran ke Mindanao untuk menumpas pemberontakan dan gerakan masyarakat Mindanao merdeka yang mulai membesar.

¹⁷³ Suwardono, *Op.cit.*, hlm. 2-3

tersebut, pada 1 Mei 1968 melahirkan apa yang dinamakan Manifesto Moro dengan dideklarasikannya *declaration of the Muslim Independent Movement*. Hal inilah yang dapat dikatakan sebagai cikal bakal lahirnya gerakan yang menuntut kemerdekaan, seperti MIM (*Movement Independece Mindanao*), MNLF, dan MILF.¹⁷⁴

Dalam Manifesto Moro tersebut dinyatakan bahwa cara yang akan diambil oleh bangsa Moro adalah melalui jalan penggunaan bersenjata, sebagaimana tersurat dalam manifesto sebagai berikut:

“bahwa kami percaya perjuangan bersenjata merupakan satu-satunya cara yang kami dapat mencapai kebesaran dan kemerdekaan penuh rakyat kami, karena marcos dan pemerintahannya, bagaimanapun, tidak akan membongkar bangunan kekuasaan colonial Filipina di tanah air kami, atas kemauan mereka sendiri.”¹⁷⁵

Salah satu pemimpin fenomenal lahir dari hasil politik pemerintah pusat itu sendiri yang ketika itu menjadi professor di University of the Philippines di Manila, yaitu Nur Misuari. Misuari yang ketika itu masih di Manila mendirikan organisasi perlawanan dengan menyebut diri sebagai MNLF (*Mindanao National Liberation Front*) yang resmi berdiri 1971. Presiden Ferdinand Marcos menanggapi gerakan itu dan berbagai perlawanan di Mindanao dengan memberlakukan *Martial Law* atau keadaan darurat perang pada 1972 dengan

¹⁷⁴ Lihat, artikel Wikipedia berjudul “*Muslim Independence Movement*” yang dikutip dari Peter G. Gowing *Muslim Filipinos - Heritage and Horizon*, New Day Publishers, 1979, hlm. 190–192 dan Max L. Gross, *A Muslim Archipelago: Islam and Politics in Southeast Asia*, National Defence International College, 2007, hlm. 184 diakses dari https://en.wikipedia.org/wiki/Muslim_Independence_Movement#cite_ref-0_1-0 pada 10/11/2018

¹⁷⁵ Lihat Dokumen Manifesto Moro, dalam Caesar Adib Majul, *Dinamika Islam di Filipina*, LP3ES, Jakarta, 1990 dikutip dalam Suwardono, *Op.cit.*, hlm. 109

mengirim tentara besar-besaran ke Mindanao untuk menumpas pemberontakan dan gerakan tuntutan merdeka yang mulai membesar.¹⁷⁶

Meski belum dapat dipastikan siapa pelopor pendiri MNLF sebenarnya, namun, Nur Misuari dikenal sebagai ketua pendiri MNLF, dikatakan bahwa organisasi itu dikonsepsi dan diatur oleh Abul Khayr Alonto dan Jallaludin Santos, yang pada waktu itu aktif dengan Mindanao Independence Movement (MIM) yang telah didirikan sebelumnya pada tahun 1969.¹⁷⁷ Misuari menganggap bahwa konflik Mindanao sebagai konflik yang bersifat rasial karena telah terjadi politik genosida terhadap komunitas muslim. Konflik Mindanao telah menempatkan etnis islam di Mindanao menjadi korban utama dari kebijakan pemerintah Filipina sehingga Misuari mengajak kepada komunitas internasional untuk memperhatikan masalah ini secara serius.

MNLF tidak hanya menjadi organisasi politik kemasyarakatan di Mindanao, melainkan menjadi organisasi yang memiliki kekuatan militer dengan sejumlah kombatan yang dimiliki. Pada tahun 1976, Libya memberikan peran sebagai asistensi pelatihan kemiliteran pada gerilyawan Moro. Konflik ini kemudian berubah menjadi suatu konflik bersenjata (*armed conflict*). Internasionalisasi konflik ini mendapat respons yang serius dari masyarakat internasional, khususnya dari dunia islam. Indonesia dan Arab Saudi melakukan

¹⁷⁶ Lihat, Ahmad Suaedy, *Dinamika Minoritas Muslim Mencari Jalan Damai*, Puslitbang Lektur dan Khazanah Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI dan CISEAS-The Wahid Institute, Jakarta, 2012, hlm. 72 dikutip dari Fainur G. Estino Jairo, *Misuari's Ideology: A Critical Inquiry on The Islamicity of MNLF Ethnic-Oriented Pangluwas-Lungsad (Struggle)*, Tesis, Institute of Islamic Studies University of the Philippines Manila, 2007 (Tidak diterbitkan).

¹⁷⁷ Rommel C. Banlo, *Phillipine Security In The Age Of Terror*, CRC Press: Taylor & Franchis Group, 2010, hlm. 50

pendekatan terhadap pemerintah Filipina terkait konflik ini. Dari badan organisasi internasional, OKI yang lebih banyak mengambil peran signifikan dalam konflik ini untuk melakukan mediator penyelesaian konflik dibandingkan dengan ASEAN ataupun PBB.¹⁷⁸ OKI pada saat itu diketuai oleh Libya dibawah kepemimpinan Presiden Moamar Qaddafi yang memiliki intensitas hubungan baik dengan organisasi gerakan separatis di Mindanao.

Tercapai *Peace Agreement* (PA) Tripoli pada tahun 1976. Dalam PA Tripoli tersebut di antaranya disebutkan wilayah-wilayah yang akan menjadi bagian dari otonomi Bangsamoro, yaitu 13 provinsi dan sembilan pemerintahan setingkat kota dari 25 provinsi di Pulau Mindanao dan Kepulauan sekitar. Di samping itu, juga dilakukan akomodasi terhadap sejumlah kombatan MNLF dari *Bangsamoro Army* dan relawan MNLF ke dalam kesatuan AFP (*Armed Force of the Philippines*) dan Kepolisian Filipina. Dalam proses pembicaraan hingga tercapainya PA Tripoli tersebut, MNLF telah mengubah tuntutan dari merdeka atau memisahkan diri ke tuntutan otonomi di bawah negara kesatuan RP (*Republic of the Philippines*).¹⁷⁹

Karena ditengarai oleh sikap akomodatif atau lunak dari MNLF dengan mengubah tuntutan merdeka menjadi sekedar otonomi ini, memantik perpecahan dalam tubuh internal MNLF itu sendiri. Hasilnya muncul suatu faksi hasil pecahan dari tubuh MNLF yang kita kenal dengan MILF atau Moro Islamic Liberation Front sebagai pihak yang tidak bersepakat dengan apa yang telah

¹⁷⁸ Lihat, Suwardono, *Op.cit.*, hlm. 4-5

¹⁷⁹ Ahmad Suaedy, *Dinamika Minoritas Muslim Mencari Jalan Damai*, Puslitbang Lektur dan Khazanah Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI dan CISEAS-The Wahid Institute, Jakarta, 2012, hlm. 74

dicapai atau disetujui dalam *Tripoli Agreement* 1976 dan tetap bersikukuh pada tujuan awal yakni, kemerdekaan.

Kekerasan juga kembali menyeluas ketika plebisit pemungutan suara dilakukan sepihak untuk menentukan wilayah yang akan bergabung dalam rezim otonomi Mindanao. Namun plebisit ini dilakukan sepihak oleh pemerintahan Marcos, dan hasilnya tidak memuaskan bagi MNLF karena dari 13 provinsi hanya 4 yang bersedia bergabung dengan rezim otonomi Mindanao.¹⁸⁰ Hasil ini tidak dapat diterima MNLF, penggerahan militer kembali dilakukan MNLF untuk memperjuangkan semangat Perjanjian Tripoli yang sebenarnya agar dapat diimplementasikan dengan adil.

ASEAN juga tidak mengambil peran politis melalui sekjennya sebagaimana dilakukan dalam contoh kasus dalam sub-bab sebelumnya. padahal sekjen ASEAN dapat memainkan peran sesuai dengan pasal 23 ayat 2 Piagam ASEAN untuk melakukan negosiasi, konsiliasi, atau mediasi dalam upaya meredam eskalasi konflik. Justru OKI yang banyak mengambil peran sebagai pihak ke-3 yang menengahi antara pemerintahan Filipina dengan MNLF untuk segera menghentikan kontak bersenjata dan mencapai resolusi perdamaian.

Peran OKI sekalilagi terbukti signifikan dalam negosiasi damai yang dicapai dalam suatu instrument yang dinamakan *Jeddah Accord* 1987 adalah OKI yang banyak memainkan peran sebagai negosiator. Sehingga sekali lagi MNLF atau masyarakat moro setuju menerima solusi otonomi dan mengesampingkan

¹⁸⁰ Lihat, Suwardono, *Op.cit.*, hlm. 6

keinginan untuk mencapai kemerdekaan. Dalam *Jeddah Accord*, MNLF diberikan otonomi secara penuh yang mencakup 5 provinsi oleh pemerintahan Marcos.¹⁸¹

Pemberian otonomi atau yang disebut *Autonomous Region of Muslim Mindanao* (ARMM) yang mencakup 5 provinsi tersebut ditolak oleh MNLF karena tidak sesuai dengan spirit *Tripoli Agreement* yang seharusnya mencakup 13 provinsi. Bahkan kali ini OKI (Organisasi Konferensi Islam) juga sejara terbuka menolak ARMM dalam *Jeddah Accord*, OKI juga mengajukan petisi kepada Pemerintah Filipina untuk mengimplementasikan *Tripoli Agreement*.¹⁸²

Namun, belum ada pernyataan resmi dari ASEAN tentang konflik yang sedang terjadi atau perkembangan mereka. Juga, Filipina tidak memanggil ASEAN dalam kapasitasnya sebagai organisasi regional sebagai mediator. Ini jelas mencerminkan kelemahan ASEAN dalam bidang manajemen konflik. Organisasi tidak memiliki atau diharapkan memiliki kapasitas untuk mengelola konflik. Dengan latar belakang dari “*Security Community*” yang dicita-citakan dan kerjasama regional yang lebih dekat, perlu dikembangkan keahlian semacam itu. Model peran potensial dalam konteks ini adalah OKI.¹⁸³

Kegagalan *Jeddah Accord* coba diatasi dengan suatu perjanjian final antara Pemerintah Filipina dengan MNLF, yakni yang disebut dengan *Final Peace Agreement*. Serangkaian pertemuan coba untuk diusahakan dengan

¹⁸¹ Lihat *Jeddah Accord* 3 Januari 1987

¹⁸² Mikio Oishi(Ed), *Contemporary Conflicts In Southeast Asia: Toward A New ASEAN Way of Conflict Manajement*, Springer(Pub), 2016, hlm. 50

¹⁸³ Kathrin Rupprecht, “Separatist Conflicts in the ASEAN Region: Comparing Southern Thailand and Mindanao”, artikel pada *ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 2014, hlm. 33

mempertemukan kedua belah pihak yang berkonflik sehingga tercapai kesepakatan final yang mengakhiri konflik bersenjata.

Pertemuan sebagai persiapan *Final Peace Agreement* adalah *Summit Meeting* OKI yang dilaksanakan pada tahun 1991. Pada pertemuan ini Nur Misuari dari MNLF kembali mengusulkan pemisahan diri, yang ditolak oleh forum. Lalu pada 1993 dan 1995 bertempat di Jakarta, berhasil diselenggarakan pertemuan dari kedua belah pihak, Nur Misuari dan Presiden Ramos. Pertemuan ini diprakarsai oleh Suharto dan Muamar Khadafi dibawah naungan OKI.¹⁸⁴ Kedua belah pihak cukup kooperatif, hubungan keduanya mulai membaik karena setelah berakhirnya rezim Presiden Marcos yang lebih keras dan represif telah berganti dengan rezim Presiden Fidel Ramos yang lebih kooperatif dan akomodatif dalam berbagai pertemuan negosiasi penyelesaian konflik. Namun sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam tubuh perjuangan masyarakat Mindanao juga terdapat fraksi-fraksi yang bersifat keras dan memilih jalan peperangan. Fraksi-fraksi tersebut berupaya untuk menghambat memuncaknya perjanjian damai antara masyarakat Mindanao (MNLF) dengan pemerintahan Ramos yang akan diselenggarakan melalui *Final Peace Agreement*. Kemudian terjadi pula perundingan damai yang dimediasi oleh ASEAN pada tanggal 30 Agustus 1996 di Istana Merdeka Jakarta antara Ketua MNLF Nur Misuari dengan Presiden Fidel Ramos yang isinya bertujuan meredam konflik antara pemerintah dengan pihak muslim Moro. Namun realisasi perjanjian itu ternyata masih menunjukkan ketidakpastian nasib bangsa Moro karena masih

¹⁸⁴ Lihat, Suwardono, *Op.cit.*, hlm. 7-8

berlanjutnya ketegangan dengan kedua belah pihak. Di satu sisi pihak muslim Moro menghendaki diselesaikannya dengan cara diplomatik diwakili Moro national Libration Front (MNLF) pimpinan DR. Nur Misuari, sementara di pihak lain menghendaki perjuangan dengan tetap mengangkat senjata (jihad) yang dipimpin oleh kelompok Moro Islamic Libration Front (MILF) oleh Hasyim Selamat (Yunanto, 2003).¹⁸⁵ Terlihat bahwa Fraksi MILF lebih menghendaki kemerdekaan yang akan mereka rebut dengan jalan perang.

Namun pada akhirnya, meskipun, masih terdapat fraksi (MILF) yang tidak sejalan dengan sikap MNLF. Pada September 1996 *Final Peace Agreement* berhasil disepakati oleh kedua belah pihak. Kesepakatan ini disaksikan langsung oleh menteri luar negeri Indonesia Ali Alatas dan Sekjen OKI. Ali Alatas menyatakan bahwa instrument ini merupakan langkah komprehensif dalam penyelesaian konflik Mindanao. Ia juga berpendapat bahwa haikatnya *Final Peace Agreement* ini adalah pengimplementasian *Tripoli Agreement* yang terdahulu telah disepakati.¹⁸⁶

Meskipun nyatanya *Final Peace Agreement* ini hanya dapat meredakan ketegangan di Mindanao dalam waktu yang pendek pasca perjanjian dan setelah itu kondisi kembali memanas seperti sebelumnya. Namun yang perlu kita catat adalah bagaimana upaya yang telah dilakukan OKI semenjak *Tripoli Agreement* pada tahun 1976 hingga *Final Peace Agreement* tahun 1996 merupakan peran

¹⁸⁵ Abd. Ghofur, "Dinamika Muslim Moro Di Filipina Selatan", artikel dalam *Sosial Budaya Vol. 13, No. 2*, Juni 2016, hlm. 184

¹⁸⁶ Lihat, Statement Ali Alatas dalam KhamarulZaman(Ed), *The Mindanao Conflict*, Southeast Asian Conflict Studies Network, 2005 diakses dari https://books.google.co.id/books/about/The_Mindanao_Conflict.html?id=5tdwAAAAMAAJ&redir_esc=y

yang sangat signifikan. Apalagi jika dibandingkan dengan organisasi Regional ASEAN.

Selanjutnya pada periode tahun 1996 hingga 2000, setiap negosiasi antara pemerintah Filipina dan MILF berlangsung tanpa mediasi pihak ketiga dan hanya sedikit yang dicapai. Sebagian besar periode ini berada di bawah kepemimpinan Presiden Joseph Estrada (1998-2001). Bahkan pada tahun 2000 presiden Estrada sempat mendeklarasikan perang terhadap MILF, namun hal ini tidak berlangsung lama ketika kepemimpinan digantikan Presiden Macapagal Arroyo pada tahun 2001 dan gencatan senjata dilakukan.¹⁸⁷

Pada 2001, MILF setuju untuk melakukan negosiasi tetapi hanya dengan syarat bahwa OKI, atau salah satu anggotanya, bertindak sebagai mediator dan pembicaraan itu terjadi di luar Filipina (Bacani 2005: 6).¹⁸⁸ ASEAN sama sekali tidak menjadi pilihan yang dikehendaki sebagai pihak ketiga dalam menengahi konflik ini. Tentu ini semakin menunjukkan kelemahan dan kompetensi ASEAN terhadap berbagai permasalahan di kawasan regionalnya. Atas permintaan Presiden Arroyo, Malaysia bertindak sebagai mediator dan pembicaraan dimulai di Kuala Lumpur. Pilihan Presiden Arroyo menunjuk Malaysia cukup aneh karena Malaysia sebelumnya bertindak sebagai pelindung MNLF dan juga tengah berselisih dengan Filipina sehubungan dengan klaim historis atas kepemilikan Sabah pada waktu itu.

Jika kita rujuk terhadap pendekatan *ASEAN way*, maka memang kecil kemungkinan ASEAN akan ikut campur dalam konflik di Mindanao ini. Karena

¹⁸⁷ Mikio Oishi(Ed), *Op.cit.*, hlm. 52

¹⁸⁸ *Ibid.*

jelas konflik ini adalah ‘konflik internal’ negara Filipina, yang mana ASEAN tidak akan mencampuri urusan internal negara anggotanya. Namun, sikap diam ASEAN tentu akan sangat kontraproduktif dengan visi-misi ASEAN untuk memelihara perdamaian dan keamanan di kawasannya. Keadaan yang mengancam perdamaian di kawasannya seperti dalam konflik di Mindanao ini juga tidak menggoyahkan ketaatan pada prinsip intervensi dan justru lebih memilih mengesampingkan visi-misi untuk memelihara perdamaian dan keamanan. Organisasi luar justru menjadi penengah yang bahkan dikehendaki oleh pihak yang berkonflik, dan memang OKI seperti menggantikan peran yang seharusnya dimainkan oleh ASEAN.

Di bawah mediasi Malaysia, pemerintah Filipina dan MILF menandatangani *General Framework for the Resumption of Peace* di Kuala Lumpur pada 2001, sebagai sebuah langkah awal untuk pembicaraan lebih lanjut. Dikuti kemudian oleh *Agreement on Peace between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front Agreement*¹⁸⁹ dan *Tripoli Peace Agreement*¹⁹⁰ pada 2001 yang menetapkan titik fokus utama dari pembicaraan ke depan, yakni; keamanan, rehabilitasi dan daerah kekuasaan. Dalam aspek keamanan menurut perjanjian tersebut, OKI menjadi pihak yang berwenang memonitor keamanan atau pergerakan kedua belah pihak di Mindanao.

¹⁸⁹ Lihat isi, *Agreement on Peace between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front Agreement 2001*, diakses dari https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PH_010622_Agreement%20on%20Peace%20between%20the%20GRP%20and%20MILF.pdf pada 11/11/2018

¹⁹⁰ Lihat isi, *Tripoli Peace Agreement 2001* diakses dari https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/implement_guide_08072001.pdf pada 11/11/2018

International Monitory Team (IMT) secara resmi didirikan pada tahun 2004 dan dipimpin oleh Malaysia beserta Libya dan Brunei. Aksi gabungan antara kedua belah pihak terkait dengan meningkatnya penculikan untuk meminta tebusan baik terhadap orang asing maupun orang Filipina yang terjadi di selatan Filipina oleh unsur-unsur kriminal dan kelompok-kelompok pemberontak. Tindakan ini, yang disetujui pada 2002 antara kedua belah pihak, adalah untuk membagi informasi intelijen terkait penculikan dan badan gabungan pemerintah-MILF Filipina.¹⁹¹

Pada tahun 2007, diumumkan bahwa kesepakatan telah dicapai untuk mendirikan tanah air Moro 'Moro Homeland' di Mindanao dan tahun berikutnya *Memorandum of Agreement on Ancestral Domains* akhirnya diselesaikan di Kuala Lumpur tahun 2008. Awalnya, tampaknya MOA-AD akan mengakhiri konflik selama puluhan tahun. Tetapi segera setelah finalisasinya, muncul oposisi yang sangat terorganisasi menentang, yakni Politisi Kristen Mindanao, pemilik tanah dan pengusaha (Williams 2010). Ditengah tuntutan protes yang terjadi, Pengadilan Tinggi Filipina pada akhirnya memutuskan bahwa MOA-AD adalah inkonstitusional.¹⁹²

Akibat putusan dari Pengadilan Tertinggi tersebut, berdampak pada naiknya intensitas ketegangan di Mindanao. IMT (*International Monitory Team*) sempat pergi akibat keadaan ini, meskipun kembali lagi pada 2009 setelah terjadi gencatan senjata untuk kesekian kali. Namun kali ini diketahui bahwa IMT kembali dengan ditambahkan bergabungnya Uni Eropa dan Norwegia sebagai tim

¹⁹¹ Mikio Oishi(Ed), *Op.cit.*, hlm. 52

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 55

atas undangan dari Pemerintah Filipina dan MILF itu sendiri, bahkan Jepang juga ikut terlibat dalam sektor pembangunan social-ekonomi. Kembali lagi kita masih tidak dapat melihat peran dari organisasi regional ASEAN dalam konflik ini. Justru aktor luar ASEAN yang mengambil peran untuk terlibat dalam konflik. Disamping itu sebenarnya juga terdapat keterlibatan Henry Dunand Centre dalam proses mediasi sejak tahun 2008, dimana organisasi ini memang telah berpengalaman dalam penyelesaian konflik diberbagai wilayah lain.

HD Centre memainkan peran dengan mengajak seluruh aktor untuk terlibat dalam proses perdamaian di Mindanao. HD Centre juga melakukan pendekatan dalam kerangka kerjasama antara Pemerintah Filipina, MILF dalam membentuk ICG (*International Crisis Group*) sebagai mekanisme untuk memperkuat dan mensupport proses perdamaian di Mindanao. ICG ini terdiri dari Inggris, Jepang, Turki, dan Arab Saudi beserta 4 organisasi *non-government*(NGO), yakni *Conciliation Resources*, the Muhammadiyah, The Asia Foundation (TAF) and the HD Centre itu sendiri. Mereka menyatakan bahwa ICG ini bertujuan untuk “*accompany and mobilise international support for the peace processes in the southern Philippines*”. Peran ICG cukup signifikan, terbukti dengan dicapainya *Framework Agreement on the Bangsamoro* (FAB) pada tahun 2012 dan diikuti oleh tercapainya *Comprehensive Agreement on the Bangsamoro* (CAB) pada tahun 2014.¹⁹³Perjanjian ini bertujuan untuk menciptakan suatu model otonomi bagi masyarakat Mindanao, yang man akan menggantikan model otonomi (ARMM) sebelumnya yang tidak memadai.

¹⁹³ *Ibid.*

Dalam FAB dan CAB Berbeda akan menjamin hak-hak Muslim dan non-Muslim, sehingga perjanjian ini tidak menimbulkan polemic seperti MOA pada tahun 2008 yang ditentang oleh umat kristen. Bangsamoro akan memiliki hukum dan kekuasaan eksekutifnya sendiri. Sementara pemerintah pusat Filipina akan bertanggung jawab untuk pertahanan, keamanan eksternal, mata uang. Penciptaan 'Bangsamoro' dijadwalkan pada 2016 setelah periode transisi dan pemilihan untuk dewan legislatif.

Patut disayangkan betapa minimnya kehadiran ASEAN sebagai penengah dalam konflik di Mindanao. Padahal ASEAN adalah organisasi yang memiliki potensi dalam penyelesaian konflik sebagai mediator yang netral dengan kedekatan geografis, sosial, dan budaya. Sebagaimana dalam pembahasan diatas, justru OKI yang dipimpin oleh Libya sebagai organisasi yang lebih banyak mengambil peran sentral dalam upaya penyelesaian konflik Mindanao. ASEAN harus belajar banyak dari sepak terjang OKI dalam penyelesaian konflik ini. Jika ketidakhadiran ASEAN masih saja dibalik alasan prinsip non-intervensi tentulah komitmen ASEAN untuk menyelenggarakan keamanan dan perdamaian serta untuk menggegakan HAM di kawasan Asia Tenggara patut dipertanyakan. Bagaimanapun, OKI dan berbagai aktor eksternal lain termasuk Amerika, nyatanya dapat terlibat dalam upaya menengahi konflik di Filipina Selatan. ASEAN seharusnya akan mendapatkan legitimasi yang lebih baik dari kedua belah pihak yang berkonflik jika memang memiliki komitmen yang baik dalam menengahi konflik ini.

BAB IV
**BERBAGAI GAGASAN DALAM MENGATASI KELEMAHAN DAN
MENINGKATKAN EFEKTIVITAS PRINSIP NON-INTERVENSI ASEAN**

Negara-negara di Asia Timur, termasuk ASEAN, telah dianggap sebagai pendukung kuat dari konsep-konsep kedaulatan nasional yang paling tradisional. Dalam prakteknya, bahkan kritik retorik dapat dianggap melanggar prinsip non-intervensi. Pemerintah pada umumnya menahan diri dari kritik terbuka terhadap tetangga mereka karena prinsip dasar non-intervensi ini dilihat sebagai faktor

yang paling penting bagi stabilitas regional.¹⁹⁴ Namun, negara-negara Asia tidak terbebas dari perdebatan akan perlunya suatu ‘perubahan’. Arus globalisasi, bangkitnya *civil society*, dan semakin meningkatnya kesadaran akan hak kemanusiaan telah memberikan dorongan untuk meninjau ulang relevansi dari prinsip non-intervensi. Berbagai konsep seperti "*constructive engagement*," "*constructive intervention*," "*flexible engagement*" and "*enhanced interactions*" telah disebutkan dalam berbagai diskusi *policy-maker* ASEAN dan berbagai kajian akademis sebagai upaya dekonstruksi prinsip non-intervensi ala *ASEAN way*.

Untuk itu dalam sub-bab ini akan dibahas mengenai bagaimana alur kemunculan berbagai gagasan untuk mengatasi kelemahan prinsip non-intervensi ASEAN beserta apa pengertian dari tiap-tiap istilah yang dimunculkan tersebut.

A. Keterlibatan Konstruktif (*Constructive Engagement* 1980)

Selama 10 tahun interaksi ASEAN dengan Myanmar sejak tahun 1988 dimana Myanmar belum menjadi anggota resmi ASEAN, dalam hubungan antar keduanya dilakukan dengan prinsip "*constructive engagement*" dengan tetap bersandar pada prinsip non-intervensi ASEAN. Daripada memulai persuasi terbuka dan dialog untuk mempromosikan perubahan politik, negara-negara ASEAN merasa sangat penting untuk pertama-tama terlibat dengan Myanmar dengan cara apa pun dengan kesadaran negara-negara ASEAN akan kondisi

¹⁹⁴ Lihat, Linjun WU, "East Asia and The Principle of Non-Intervention: Policies and Practices", artikel pada *Maryland Series in Contemporary Asian Studies* Number 5 - 2000 (160), hlm. 1-2

Myanmar yang mendapat sorotan dari dunia internasional mengenai isu demokratisasi dan permasalahan HAM di negaranya.¹⁹⁵

“Constructive engagement” mengimplikasikan penggunaan diplomasi diam (*quiet diplomacy*) untuk meyakinkan dan memberikan dorongan kepada pemerintahan SPDC menuju pembebasan politik. Diharapkan penyelesaian masalah Myanmar tanpa memusuhi Pemerintahan Myanmar dan tetap melibatkan Myanmar dalam ASEAN akan membuahkan hasil. Myanmar sendiri menolak pendekatan tersebut.

Constructive engagement diambil dari kebijakan luar negeri Thailand terhadap Myanmar pada saat pemerintahan Chatichai diakhir tahun 1991, dengan tujuan:

1. *“To promote a close relationship with Myanmar as a neighboring country with which it shares a border, for the benefit of security;*
2. *To encourage Myanmar to be a good and stable neighbor;*
3. *To co-operate with the Myanmar government in various issues of conflicts in accordance with the mutual interest of both countries in order to develop close cooperation in economic, social, technical, and cultural fields.”*¹⁹⁶

Namun sebelum itu semua, menurut Logan Masilami, sebenarnya *constructive engagement* telah lebih dulu dilakukan selama pemerintahan Presiden Amerika Ronald Reagan untuk menggambarkan pendekatannya terhadap operasi Afrika Selatan. yakni dengan memberikan pinjaman sumber daya keuangan ke

¹⁹⁵ Lihat, Mikio Oishi, *Op.cit.*, hlm. 93

¹⁹⁶ Lihat, Herman Kraft, *Op.cit.*, hlm. 31

Afrika Selatan untuk berkontribusi pada pembangunan ekonomi, dan menolak penggunaan sanksi untuk menghukum Afrika Selatan untuk kebijakan apartheid pemerintahnya.¹⁹⁷ Keterlibatan yang konstruktif mengedepankan pendekatan yang lebih pribadi dan bertahap terhadap apartheid tanpa berusaha untuk memermalukan dan mengasingkan negara tersebut.

Tentu hal tersebut serupa dengan apa yang dilakukan ASEAN terhadap apa yang terjadi di Myanmar. Severino berpendapat bahwa saat itu ASEAN bertujuan terlebih dahulu untuk melakukan "*ASEANise*" terhadap Myanmar sebagai negara tertutup (mengisolasi diri) melalui langkah-langkah membangun kepercayaan. Hal ini dilihat sebagai pendekatan ASEAN untuk memulai perubahan politik secara bertahap di negara tersebut, yang akan dicapai bukan dengan menggunakan paksaan atau ancaman sanksi, tetapi dengan merangkulnya.¹⁹⁸ Untuk menggambarkan "*constructive engagement*", pada tahun 1992, mantan Perdana Menteri Thailand, Anand Panyarachun, mengemukakan: "[ASEAN memiliki] mengandalkan kekuatan batin dan mengurangi ketergantungan pada kekuatan luar".¹⁹⁹

Constructive engagement tidak hanya menjadi suatu *modus operandi* bagi ASEAN dalam melakukan *state-building* seperti demokratisasi, liberasi politik agar tidak terpengaruhnya idealisme komunisme pada Myanmar, dan untuk penegakan HAM di kawasan. Terlebih juga digunakan ASEAN dalam hal

¹⁹⁷ Logan Masilami, "The 'ASEAN Way': The Structural Underpinnings of Constructive Engagement", artikel pada *Foreign Policy Journal*, October 15, 2014, hlm. 7

¹⁹⁸ Lihat, Mikio Oishi, *Op.cit.*, hlm. 93

¹⁹⁹ Logan Masilami, *Op.cit.* ... "*The ASEAN WAY...*", hlm. 7

ekonomi dan perdagangan terhadap Myanmar yang begitu bergantung pada China, pada saat itu.

Menurut penulis sendiri apa yang disebut dengan *constructive engagement* ini tidak jauh berbeda dan memang selaras dengan elemen dasar pendekatan *ASEAN way*, yakni; (1) *the principle of non-interference*; (2) *quiet diplomacy*; (3) *non-use of force*; and (4) *consensual decision-making*. Tidak ada semacam dobrakan terhadap unsur atau elemen dalam *ASEAN way*.

Pada akhirnya, pendekatan ASEAN terhadap Myanmar melalui *constructive engagement* menjadi sasaran kritik komunitas internasional karena lambatnya peningkatan situasi politik di negara itu, terutama setelah hasil pemilihan umum 1990 dibuat batal oleh junta militer meskipun fakta bahwa NLD memenangkan pemilihan. Terlebih efek negatif dari kondisi politik Myanmar semakin banyak dirasakan di negara-negara tetangga, di mana masalah domestik Myanmar tumpah lebih dari segi pengungsi, pejuang bersenjata, dan narkoba.

B. Intervensi Konstruktif (*Constructive Intervention*)

Pada tahun 1997 Wakil Perdana Menteri asal Malaysia Anwar Ibrahim mengajukan suatu proposal yang ia sebut dengan “*Constructive Intervention*”. Ide utama dari konsep ini adalah bahwa negara-negara anggota ASEAN akan secara terbuka mendiskusikan masalah domestik satu sama lain untuk dapat dilakukan tindakan proaktif sebelum mereka dapat mempengaruhi seluruh wilayah. Konteks

Anwar Ibrahim dalam mengajukan gagasan ini adalah berkaitan dengan krisis di Kamboja pada waktu itu.

Kudeta 1997 di Kamboja, memperlihatkan pengambilalihan kekuasaan oleh Hun Sen dari Ranariddh, hanya beberapa bulan sebelum akses Kamboja ke ASEAN, dan ketidakmampuan di pihak ASEAN sebagai organisasi regional untuk bereaksi atas hal tersebut merupakan indikasi yang jelas bahwa ASEAN tidak memiliki pengaruh politik untuk menyelesaikan konflik regional dan pertikaian. Alasan utama atas hal ini adalah kepatuhan organisasi yang begitu ketat terhadap konsep 'non-intervensi' dalam menyikapi masalah internal negara anggota, yang didasarkan pada instrument *Treaty of Amity dan Cooperation* (TAC). Karena itu, harus ada jalan bagi ASEAN, sebagai satu-satunya organisasi perdamaian dan kerjasama regional, untuk terlibat secara hukum dalam perselisihan semacam itu.²⁰⁰

Menanggapi dinamika ASEAN terkait krisis yang dialami Kamboja pada saat itu Anwar Ibrahim memberikatkan Komentar terhadap penerapan prinsip non-intervensi ASEAN bahwa *'[o]ur non-involvement in the reconstruction of Cambodia actually contributed to the deterioration and final collapse of national reconciliation'*²⁰¹

Anwar Ibrahim yang menyarankan ASEAN mengadopsi kebijakan “*constructive intervention*” (Anwar 1997) untuk menumbuhkan sisi ASEAN yang lebih welas asih. Pada prinsipnya, idenya adalah bahwa anggota ASEAN harus

²⁰⁰ Muhammad Fuad Othman & Zaheruddin Othman, Kamarul Faizal Hashim, Alias Azhar, *Op.cit*, hlm.2

²⁰¹ Amitav Acharya, *Constructing A Security Community*, Psychology Press, 2001, hlm. 118

mengundang satu sama lain untuk meningkatkan pembangunan manusia, pendidikan dan ekonomi nasional satu sama lain untuk menghindari jenis krisis politik seperti yang dialami Kamboja setelah penandatanganan Perjanjian Damai Paris hingga 1997.²⁰²

Anwar Ibrahim mengusulkan gagasan 'intervensi konstruktif' terhadap Kamboja yang mencakup langkah-langkah sebagai berikut:²⁰³

1. *direct assistance to firm up electoral processes;*
2. *an increased commitment to legal and administrative reforms;*
3. *the development of human capital;*
4. *the general strengthening of civil society and the rule of law.*

Dukungan untuk 'intervensi konstruktif' tampak jelas ketika Sekretaris Luar Negeri Filipina, Domingo L. Siazon Jr, menganjurkan '*retooling*' ASEAN untuk dapat menangani tantangan lama dan baru lebih efektif (Siazon 1997) dan menggambarkan kebijakan non-intervensi ASEAN sebagai 'kebijakan pengabaian lunak'. (dikutip dalam Lee 1998a)²⁰⁴. Siazon mengkaitkannya dengan kebijakan Uni Eropa '*where you actually address each other's problems openly and sometimes even confront each other, but in the process, lead to a better synthesis and have a better product*'²⁰⁵

Selain itu dukungan juga muncul dari Menteri Luar Negeri Thailand, Surin Pitisawan menyatakan pendapatnya sebagai berikut:²⁰⁶

²⁰² Jurgen Hacke, "The Concept of Flexible Engagement and The Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the 'ASEAN way'", artikel pada *The Pacific Review* Vol. 12, 1999, hlm 581

²⁰³ Amitav Acharya, *Op.cit. Constructing A Security Community*, hlm. 118

²⁰⁴ Jurgen Hacke, *Op.cit. The Concept of....*, artikel pada *The Pacific Review*, Vol. 12, 1999, hlm 582

²⁰⁵ Amitav Acharya, *Op.cit. Constructing A Security Community*, hlm. 153

²⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 118

“[a]s Asean becomes more open, as growing interdependence means events in one country can send shock waves throughout the region, we need to rethink some of our most basic assumptions, ranging from the meaning of development and cooperation to the implications of non-intervention.”

Apakah gagasan intervensi konstruktif benar-benar pemutusan terhadap doktrin non-interventif masih menjadi pertanyaan. Langkah-langkah yang diusulkan oleh Ibrahim untuk mengambil peran pro-aktif dan *positive-assistance* untuk dilakukan dengan persetujuan dari negara penerima. Mereka tidak mengimplikasikan semacam paksaan atau tekanan yang dapat ditafsirkan sebagai pelanggaran kedaulatan yang terakhir.²⁰⁷

C. Flexible Engagement (1998)

Usul Anwar meskipun telah dikesampingkan, namun namun terdapat beberapa pemimpin politik tertentu di ASEAN memiliki pemikiran serupa. Di antara pemimpin tersebut adalah Menteri Luar Negeri Thailand Surin Pitswan, yang menganjurkan “*flexible engagement*” untuk Myanmar pada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-31 pada bulan Juli 1998 di Manila. Menurut dia, kebijakan ini, tetap menjaga komitmen ASEAN terhadap prinsip non-interferensi, akan memungkinkan negara-negara anggotanya untuk berkomentar secara terbuka dan secara kolektif membahas kebijakan domestik sesama anggota ketika mereka yang memiliki implikasi lintas batas negara.²⁰⁸

Sebelum melangkah lebih jauh, perlu kita ketahui apa maksud dari istilah *flexible engagement*. Menurut Jurgen Haacke (1999) *Flexibel Engagement* sebagai berikut, “*Flexible engagement involves publicly commenting on and*

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Mikio Oishi(Ed), *Op.cit*, hlm. 94

*collectively discussing fellow members' domestic policies when these have either regional implications or adversely affect the disposition of other ASEAN members"*²⁰⁹

Tujuan dari "*flexible engagement*" adalah untuk menciptakan komunitas regional ASEAN di mana anggota individu memiliki tanggung jawab dan juga hak. Surin berpendapat: Garis pemisah antara urusan domestik di satu sisi dan masalah eksternal atau transnasional di sisi lain kurang jelas. Banyak urusan "domestik" memiliki dimensi eksternal atau transnasional, yang mempengaruhi tetangga, wilayah dan hubungan wilayah dengan negara lain. Dalam kasus-kasus seperti itu, negara-negara yang terkena dampak harus dapat mengekspresikan pendapat dan kekhawatiran mereka secara terbuka, jujur, dan konstruktif. Kebijakan baru yang dicetuskan oleh Thailand berupa "*flexible engagement*" hanya mendapat dukungan oleh Filipina tetapi gagal meyakinkan anggota ASEAN lainnya. Proposal itu dikecam keras oleh Myanmar dan ditolak oleh Indonesia, Malaysia, dan Vietnam.²¹⁰

Perwakilan lembaga dari beberapa anggota ASEAN untuk studi strategis dan internasional (*Institutes for Strategic and International Studies*) bahkan muncul untuk menyarankan bahwa memikirkan ulang 'ASEAN way' harus mencakup penilaian ulang apakah ajakan untuk terlibat dalam urusan dalam negeri satu sama lain benar-benar diperlukan (Wanandi 1998; Hernandez 1998). Dengan latar belakang inilah Menteri Luar Negeri Thailand, Dr Surin Pitsuwan,

²⁰⁹ Jurgen Haacke, *Op.cit. The concept of...*, hlm. 583

²¹⁰ Linjun WU, *Op.Cit., hlm. 13*

dalam minggu-minggu menjelang Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-30 pada Juli 1998, menganjurkan ASEAN mengadopsi kebijakan 'Flexible Engagement'. Dalam acara tersebut, para menteri luar negeri ASEAN, pada sesi malam informal mereka sebelum Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-31, memutuskan untuk menolak usulan Thailand, tetapi mengizinkan sebuah formula yang menegaskan kebebasan negara anggota untuk meningkatkan interaksi “*enhanced interaction*” satu sama lain (Pitsuwan 1998c).²¹¹

Menurut Jorgen Haacke prinsip ini tidak diterima karena menentang 3 hal penting yang telah mendasar bagi ASEAN, berikut adalah 3 hal tersebut:²¹²

Pertama, *flexible engagement* terlihat bertentangan dengan prinsip non-intervensi dalam arti konsep atas persetujuan yang tampaknya dirancang untuk membuka jalan bagi hadirnya keterlibatan yang tidak diminta dalam urusan domestik negara lain.

Kedua, menantang norma *quiet-diplomation* atau diplomasi tenang, karena konsep tersebut secara eksplisit memungkinkan diskusi publik dan kritik dari satu negara ASEAN dengan negara lain.

Ketiga, dengan menyarankan ASEAN untuk terlibat dalam isu intra-state negara anggota, “*flexible engagement*” juga menantang norma lama bahwa ASEAN seharusnya tidak mengambil secara kolektif apa yang sebelumnya dianggap sebagai sengketa bilateral.

Proposal Surin masih menjadi tantangan signifikan bagi budaya diplomatik dan politik ASEAN. Akibatnya, banyak negara anggota ASEAN,

²¹¹ *Ibid*, hlm. 582.

²¹² Jorgen Haacke, ““Enhanced Interaction” with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN Refining or Breaking with its Diplomatic and Security Culture?”, artikel pada *Contemporary Southeast Asia* Vol. 27, No. 2, 2005, hlm. 189

seperti Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar dan Vietnam, yang pada waktu itu tidak memiliki rekam jejak hak asasi manusia yang baik atau sistem politik demokratis, tidak dapat menerima keterlibatan fleksibel Surin, takut bahwa mengadopsi kebijakan semacam itu akan membawa mereka di bawah pengawasan ketat komunitas internasional. Disamping itu para penentang Flexible engagement menggunakan alasan untuk menolak dengan menyatakan bahwa prinsip ini menimbulkan kritik intra-ASEAN yang dapat meningkatkan ketidakpercayaan dan kebencian, menumbuhkan ketidakstabilan negara, dan memunculkan ketegangan yang telah ada di kawasan regional sebelum ASEAN terbentuk. Untuk sebagian besar anggota ASEAN yang kontra terhadap usulan tersebut menganggap, setiap pengenduran terhadap prinsip non-intervensi akan lebih mungkin mengarah pada disintegrasi ASEAN

D. Peningkatan Interaksi (*Enhanced Interaction* 1998)

Atas tidak diterimannya konsep *flexible engagement*, maka muncul alternative yang dinamakan kebijakan “*enhanced interaction*” pada tahun 1998 selama pertemuan di Manila. Kebijakan baru ASEAN adalah gagasan Ali Alatas, mantan Menteri Luar Negeri Indonesia, yang ditunjuk sebagai utusan khusus Presiden Megawati ke Myanmar. “*enhanced Interaction*” ini mensyaratkan gagasan bahwa negara-negara anggota dapat mengomentari urusan dalam negeri

anggota lain yang mana urusan itu dapat menyebabkan dampak negatif pada anggota lain atau ASEAN secara keseluruhan.²¹³

Keputusan ini mencerminkan realisasi para pembuat keputusan organisasi ASEAN bahwa mereka pada akhirnya tidak dapat mencegah berkomentar secara terbuka satu sama lain terhadap isu intra-negara yang memiliki dampak sosial, ekonomi atau politik yang dampaknya dapat dirasakan anggota lain atau keseluruhan negara ASEAN. Pada saat itu ada perbedaan yang halus tetapi signifikan antara interaksi yang ditingkatkan dan keterlibatan fleksibel.²¹⁴

"*Enhanced Interaction*" tampaknya menyiratkan bahwa masing-masing negara anggota dapat mengomentari anggota lain urusan dalam negeri anggota lain, meskipun seharusnya tidak. Dengan kata lain, sebagai kompromi, "interaksi yang ditingkatkan" membenarkan upaya individu para pemimpin ASEAN untuk menugaskan kolega mereka pada hal-hal yang sebelumnya dianggap sebagai "urusan domestik" negara jika masalah di tangan memiliki implikasi lintas batas, sementara legitimasi usaha semacam itu dilakukan di bawah naungan ASEAN.²¹⁵ Dan dapat dipastikan 'enhanced interaction' tidak bertentangan dengan berbagai prinsip utama ASEAN seperti yang terjadi pada flexible engagement sebelumnya sehingga menemui berbagai penolakan. Namun enhanced interaction ini memang tidak dapat ditemukan dalam suatu dokumen atau perihal yang menyatakan

²¹³ Jurgen Haacke, "Enhanced Interaction" with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN Refining or Breaking with its Diplomatic and Security Culture?, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 2, 2005, hlm. 189, dikutip dalam Mike Oishi, hlm. 95

²¹⁵ *Ibid.*, hlm. 96

pengesahannya secara resmi dalam instrument ASEAN dikarenakan hal ini hanya disetujui dalam diskusi secara lisan.

Melalui model *enhanced interaction* ini yang dengan kata lain dapat diartikan sebagai ‘pengenduran’ dari prinsip non-intervensi merupakan bukti bahwa ASEAN memiliki kesadaran bahwa disamping perlunya prinsip non-intervensi dan hubungan non-konfrontatif tetap diperlukan suatu model yang mengizinkan para tokoh negara dapat lebih komunikatif dalam menanggapi isu-isu yang berkaitan dengan negara anggota, termasuk urusan internal yang berpotensi mengganggu stabilitas kawasan.

E. Pandangan Kontra Dekonstruksi Prinsip Non-Intervensi ASEAN

Prinsip Non-intervensi dalam sub-bab ini dimunculkan dalam pandangan pihak yang berpendapat dan mengklaim akan keberhasilan prinsip non-intervensi *ASEAN way* yang ditegakan ASEAN dalam menjaga kondisi damai dan harmonis diantara negara-negara anggota.

Seorang ahli dalam hubungan internasional, Kishore Mahbubani menyoroti bagaimana keberhasilan ASEAN mengembangkan suatu jejaring atau ekosistem perdamaian, baik regional bahkan ekstraregional. Karena ASEAN dapat menjadi inisiator, menginspirasi, atau menyediakan platform untuk upaya-upaya kerjasama regional. Sekarang ini cukup banyak istilah yang digunakan untuk menyebut proses-proses kerjasama regional yang mencakup Asia Timur. ASEAN, secara langsung atau tidak langsung, telah bertanggung jawab atas keberhasilan proses-proses ini. inilah sebabnya mengapa pada suatu hari nanti ASEAN perlu dinominasikan sebagai penerima penghargaan nobel perdamaian.

Organisasi ini telah berbuat lebih banyak untuk mendatangkan perdamaian regional dibanding organisasi regional lain mana pun.²¹⁶

ASEAN dianggap sukses dalam membentuk sebuah organisasi regional yang berfungsi menjadi suatu ekosistem perdamaian kemudian mengantar lahirnya banyak proses dan organisasi regional lain yang dibangun di atas etos kerjasama (serta prinsip “musyawarah” dan “mufakat”) yang telah dikembangkan ASEAN. Tidak satupun diantara proses-proses regional (ekstraregional) ini sempurna. Masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Kendati demikian, semua itu harus dinilai berdasarkan satu kriteria besar dan lengkap: apakah proses-proses regional (ekstraregional) yang di prakarsai oleh ASEAN itu membantu mencegah terjadinya perang besar antara negara-negara di Kawasan itu? Jawaban sederhana dan kategorisnya adalah: ya, itu betul.²¹⁷ Sejalan dengan pandangan Hasan Wirajuda, Dalam kurun waktu 50 tahun sejak dibentuk tanggal 8 Agustus 1967, Asosiasi negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) terbukti mampu menjaga stabilitas sosial politik di Asia Tenggara. Hal ini mencerminkan efektifnya “*The ASEAN way*” yang mengedepankan dialog dan konsensus sebagai mekanisme penyelesaian sengketa di kawasan.²¹⁸

Bagi negara ASEAN, alasan penerapan yang ketat prinsip non-intervensi dan kedaulatan negara absolut memiliki dua tujuan. Untuk satu hal, merupakan mekanisme penting untuk menjaga diri dari persaingan kekuatan global (*major-*

²¹⁶ Kishore Mahbubani & Jeffery SNG, *Keajaiban ASEAN: Penggerak Perdamaian*, PT Gramedia Pustaka Utama, 2017, hlm. 104

²¹⁷ *Ibid.* hlm. 105-106

²¹⁸ Artikel [Kompas.com](https://internasional.kompas.com/read/2017/10/24/19245991/hasan-wirajuda-bicara-soal-asean-dalam-sem) berjudul "Hassan Wirajuda Bicara soal ASEAN dalam Seminar di Roma", diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2017/10/24/19245991/hasan-wirajuda-bicara-soal-asean-dalam-sem> pada 14/08/2018

power) dari urusan internal dan regional. Hal ini sangat penting dalam konteks persaingan Perang Dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, dan hingga saat ini dapat dilihat dalam konteks yang lebih luas dari hubungan politik Timur-Barat dan Utara-Selatan. Hal kedua, prinsip ini digunakan sebagai jaminan politik untuk hubungan damai antara negara-negara tetangga yang otoritas kedaulatannya ditantang dari dalam wilayahnya sendiri. Ini memiliki arti khusus bagi negara-negara dengan populasi multietnis dan konsekuensi konflik-konflik yang dapat terjadi. Dalam kedua kasus, non-intervensi terkait erat dengan keamanan negara-negara berkembang. 19 Karena alasan ini, negara-negara ASEAN sangat sensitif tentang mengambil tindakan apa pun yang melibatkan urusan domestik negara-negara lain.²¹⁹

Vietnam, Malaysia dan Myanmar adalah negara-negara di ASEAN yang biasanya menentang intervensi, dan yang paling kuat mempertahankan prinsip non-interferensi. Mereka menolak kritik eksternal terhadap situasi hak asasi manusia mereka, kebijakan agama, dan kegiatan domestik lainnya. Mereka tidak percaya kedaulatan terbatas. Sebagian besar menentang keras intervensi internasional di Bosnia dan Kosovo serta operasi militer Amerika-Inggris di Irak. Sedangkan Thailand, Filipina, Singapura, Indonesia dan Brunei dapat dikatakan dapat menerima jenis intervensi internasional tertentu.²²⁰

Pada 1980-an, Majelis Umum PBB dan UNHCR mengeluarkan resolusi yang menyerukan kepada Asia untuk membentuk mekanisme hak asasi manusia kawasan regional. “kebutuhan untuk mempertimbangkan kemungkinan

²¹⁹ Linjun WU, *Op.Cit.*, hlm. 15

²²⁰ *Ibid.*

pembentukan pengaturan regional dan sub-regional untuk promosi dan perlindungan hak asasi manusia yang selama ini belum ada”. Kesepuluh menteri luar negeri ASEAN yang bertemu pada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-26 di Singapura pada Juli 1993, menyatakan dukungan mereka untuk deklarasi Wina dan mengindikasikan bahwa ASEAN harus mempertimbangkan pembentukan "mekanisme regional tentang hak asasi manusia". Namun, para Menteri juga menyatakan bahwa hak asasi manusia harus "dilindungi dan dipromosikan dengan memperhatikan keadaan budaya, sosial, ekonomi dan politik tertentu". tentulah dalam hal ini apa yang mereka maksudkan adalah harus sesuai dengan prinsip *ASEAN way*. Dan memang benar, mereka melanjutkan dengan mengatakan bahwa "perlindungan dan promosi hak asasi manusia di komunitas internasional harus memperhatikan prinsip-prinsip penghormatan terhadap kedaulatan nasional, integritas teritorial dan non-interferensi dalam urusan internal negara".²²¹

Negara-negara ASEAN menaruh kecurigaan terhadap negara-negara Barat, bahwa mereka menggunakan isu-isu kemanusiaan sebagai dalih untuk melakukan intervensi bersenjata sepihak dalam urusan negara berkembang di kawasannya, seperti halnya NATO sudah melakukan intervensi di Yugoslavia. ASEAN mempertanyakan siapa yang akan menentukan penggunaan kekuatan intervensi terhadap negara berdaulat dibenarkan. Perdana Menteri Malaysia Mahathir Muhammad, paling vokal dalam mengungkapkan masalah ini dan

²²¹ Shaun Narine, "Human Rights Norms and the Evolution of ASEAN: Moving without Moving in a Changing Regional Environment", artikel pada *Contemporary Southeast Asia* Vol. 34, No. 3, 2012, hlm. 368-369

mengkritik Barat karena penerapan prinsip yang menurutnya "Hipokrit".²²² Pandangannya ini diterima secara luas di kawasan asia tenggara hingga kini dan di banyak negara berkembang. Ia mengungkapkan:²²³

“Southeast Asians generally believe that humanitarian intervention could subvert the region’s dominant non-intervention norm, weakening political and social cohesion and allowing the West to call into question the legitimacy of governments and regimes not of their liking”

Hingga saat ini Sebagian besar negara ASEAN tetap berkomitmen terhadap kedaulatan absolut konvensional. Meski begitu, tidak dapat dipungkiri negara ASEAN menyadari bahwa sistem internasional berubah dan bahwa komunitas internasional (PBB) dapat menerapkan suatu pembatasan pada penerapan kedaulatan yang absolut menjadi lebih relatif untuk mengakomodasi norma internasional terlebih yang berkaitan dengan isu kemanusiaan. Secara literer dari segendap instrumen hukum yang dimiliki ASEAN dapat disimpulkan bahwa saat ini ASEAN menolak mengakui setiap langkah intervensi dalam urusan negara sesama anggota. Di suatu sisi prinsip ini dapat dikatakan untuk memunculkan ekosistem damai dalam hubungan antar negara di kawasan regional. Namun pada suatu sisi lain masih terdapat berbagai kekacauan dan pelanggaran yang terjadi, namun ASEAN tetap melandaskan diri pada prinsip non-intervensi untuk sangat berhati-hati dalam mengambil langkah karena

²²² Pandangannya ini bertentangan dengan wakil perdana menteri Malaysia yang bersilang pendapat mengenai pentingnya suatu pembaharuan atas prinsip non-intervensi ASEAN yang diterapkan secara kolot. Pada akhirnya wakil perdana menteri Malaysia diberhentikan oleh Rezim kekuasaan Malaysia pada waktu itu.

²²³ Shaun Narine, *Op.cit.* “*Humanitarian Intervention and The ...*”, hlm. 480

disadari bahwa suatu kedaulatan adalah hal yang sangat sensitif dan berpotensi menimbulkan ketegangan atau konflik.

Sebagaimana yang kita ketahui akan ketaatan dari para anggota dan elit pemimpin negara ASEAN pada prinsip non-intervensi menyiratkan penolakan terhadap segala gagasan yang dianggap bertentangan dengan prinsip. Hanya saja terdapat sebuah bentuk pendekatan yang agaknya disetujui pada tahun 1998 sebagai suatu bentuk pengenduran atas prinsip non-intervensi. Hal tersebut berupa pembangunan gagasan "*enhanced intraction*" dalam pertemuan Menteri Luar Negeri, pada tahun 1998 di Manila. Cara pendekatan yang seperti itulah yang telah disepakati dalam diskusi pada saat itu sebagai tindakan yang dijamin dari ASEAN. Namun, keterlibatan politik seperti itu tidak pernah dimaktubkan dalam suatu dokumen sejauh ini, sebagaimana telah dijelaskan dalam sub-bab sebelumnya. Sebagai bentuk atas pengenduran Prinsip non- intervensi, *enhanced interaction* tidak terlepas dari berbagai resiko yang mengiringinya.

Resiko akan pengenduran prinsip non-interensi ini terbukti, pada saat Pemecatan Anwar Ibrahim pada tahun 1998 ketika beberapa pemimpin regional ASEAN menyatakan keprihatinan mereka atas masalah ini termasuk cara pemecatan yang dilakukan Malaysia. Keprihatinan ini dipandang oleh pemerintah Malaysia sebagai suatu tindakan campur tangan ke dalam politik internal Malaysia. Namun, para pemimpin regional seperti Estrada, B.J Habibie dan Lee Kwan Yew melihat pernyataan mereka hanya sebagai pernyataan pribadi, bukan

resmi.²²⁴ Hal ini sebenarnya juga menunjukkan sikap Anwar Ibrahim terhadap prinsip non intervensi berbanding terbalik dengan pemerintah ASEAN pada umumnya. Dimana pemerintahan Malaysia mengkategorisasi pernyataan dari beberapa petinggi negara di ASEAN sebagai bentuk tindakan campur tangan atas kondisi politik di Malaysia waktu itu.

Serangkaian kejadian tersebut adalah bukti bahwa ketakutan atas pengenduran prinsip non-intervensi melalui *enhanced engagement* yang sebelumnya dianggap justru dapat menyebabkan disintegasi oleh para negara yang kontra terhadap rekonstruksi prinsip non-intervensi menjadi kenyataan. Setelah pada tahun 1998 bulan juli “enhanced Interaction” disetujui, sebagai bentuk pengenduran prinsip non-intervensi ASEAN berbuah pada meningkatnya ketegangan antara Malaysia dengan Indonesia dan Filipina yang ditengarai atas kritik terbuka dari Presiden BJ Habibie dan Presiden Estrada Filipina atas kondisi politik Malaysia yang berbuah pemecaran terhadap wakil perdana menteri Malaysia Anwar Ibrahim. Respon reaksioner dari Malaysia yang membalas dengan mempertanyakan legitimasi dari jabatan BJ Habibie sebagai presiden dan mendukung kelompok separatis islam di wilayah Filipina.

Apa yang melatarbelakangi negara-negara ASEAN yang menolak berbagai gagasan atas perbaikan prinsip non intervensi termasuk proposal *Flexible Engagement* yang diajukan Thailand pada tahun 1998 harus dilihat secara lebih cermat. Berbagai kalangan menilai bahwa gagasan rekonstruksi prinsip lama tersebut dikarenakan beberapa isu yang menjadi masalah negara oposisi seperti

²²⁴ Muhammad Fuad Othman & Zaheruddin Othman, Kamarul Faizal Hashim, Alias Azhar, *Op.cit.*, hlm. 2-3

masalah polusi lingkungan, pasar keuangan, kejahatan transnasional termasuk perdagangan narkoba. Tidak dapat dipungkiri hal tersebut memang merupakan permasalahan negara-negara oposisi atas gagasan rekonstruksi prinsip non-intervensi termasuk Indonesia. Namun, Hiro Katsumata mengajak kita untuk lebih jeli lagi dalam mengelaborasi permasalahan ini. Ia berpendapat bahwa hal-hal tersebut (lingkungan, pasar, atau transnational crime) bukanlah alasan utama penolakan atas gagasan *flexible engagement* yang ditawarkan Thailand dan hanya disetujui oleh Filipina. Alasan utamanya adalah isu yang sangat sensitif yakni isu mengenai kondisi HAM dan Demokrasi dalam suatu negara tersebut.

Sebagai contohnya disebutkan bahwa Indonesia pada waktu itu yang mengalami masalah polusi udara yang menjalar hingga negara tetangga pada tahun 1997-an. Jakarta tidak memiliki keengganan untuk meminta maaf kepada Singapura atas keluhan polusi dari kebakaran hutan Indonesia. Hal tersebut cukup mencerminkan sikap keterbukaan. Bahkan Menteri Luar Negeri Indonesia Ali Alatas pada pertemuan ASEAN tahun 1998 bertutur “kita dapat saja berbicara tentang masalah-masalah tertentu seperti kejahatan transnasional” sambil menekankan bahwa prinsip non-intervensi adalah tetap prinsip dasar. Lanjut Ali Alatas menyatakan “namun jika Anda mulai berbicara [tentang] bagaimana suatu negara harus menjalankan urusan seperti ... demokratisasi, atau ... hak asasi manusia, maka Anda mendapat masalah ”.²²⁵

Memang benar tatkala Negara ASEAN membicarakan isu lingkungan, pasar ekonomi dan kejahatan transnasional tidak akan menuai ketegangan yang

²²⁵ Lihat, Hiro Katsumata, “The Case for Strict Adherence to the “ASEAN Way””, artikel pada *Contemporary Southeast Asia* Vol. 25, No. 1, 2003, hlm. 117

berpotensi konflik. Namun, berbeda halnya jika topik yang dibicarakan adalah mengenai Demokratisasi dan HAM atau kondisi geopolitik dalam negeri, negara ASEAN akan sangat sensitive dan protektif mengenai kondisi tersebut di negaranya. Terlebih kondisi Indonesia pada tahun 1998 sedang mengalami transisi dari era Soeharto menuju Reformasi. Tentulah dalam proses demokratisasi tersebut berbagai potensi munculnya intervensi dari negara luar sangat dihindari. harus pula disadari jika dalam isu demokratisasi dan HAM menyangkut urusan dalam negeri sangat berpotensi untuk timbul ketegangan atau konflik. Dalam hal inilah prinsip non intervensi ala *ASEAN way* memiliki peran sentral dalam menjaga ekosistem keamanan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara

Pada akhirnya Prinsip non-intervensi yang absolut memang dapat menciptakan iklim damai pada hubungan antar anggota ASEAN. Sebagaimana pernyataan Kishore Mahubani, “Ekosistem Perdamaian yang diciptakan oleh ASEAN di wilayah Asia Tenggara telah berpengaruh ke Kawasan yang lebih luas, mengubah hubungan psikologis dan emosionalnya, dan beranjak menuju arah yang lebih positif. Hampir setengah penduduk dunia yang tinggal di Kawasan ini terpengaruh oleh etos ASEAN. Manfaat dari upaya menciptakan perdamaian yang ASEAN lakukan telah berpengaruh terhadap arah sejarah di dunia. Inilah tepatnya mengapa dunia perlu memahami dan mengharigai ASEAN secara lebih baik.”²²⁶

²²⁶ Kishore Mahubani & Jeffery SNG, *Op.cit.*, hlm. 106

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari segenap paparan dan pembahasan dalam penelitian ini, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Negara-negara ASEAN, sebagaimana telah dielaborasi dalam Bab II, terbukti bahwa negara-negara di kawasan ini lebih cenderung memaknai kedaulatan secara absolut seperti halnya dalam sistem *wesphalian*. Meskipun konsep kedaulatan tersebut dapat dikatakan sebagai suatu sistem yang konvensional, namun hal tersebut masih dipegang secara utuh oleh negara-negara

berkembang dikawasan Asia Tenggara atas berbagai alasan politis dan latar belakang sejarah.

Wujud dari pemahaman kedaulatan secara absolut tersebut adalah prinsip non-intervensi yang diimplementasikan secara absolut-mutlak dalam instrumen hukum organisasi regional ASEAN. Sebagaimana telah dikaji, ternyata hal ini tidak berkorelasi dengan pemahaman kedaulatan yang dianut oleh organisasi internasional seperti PBB. United Nation atau PBB memaknai kedaulatan sebagai suatu hal yang relatif dan fakultatif dalam berbagai keadaan yang ditentukan. Implementasi dan implikasi prinsip non-intervensi ASEAN tersebut, nyata menimbulkan kritik dari komunitas internasional tentang bagaimana kemampuan ASEAN dalam memberikan respon dan peran aktif dalam berbagai masalah di kawasannya acapkali mengalami stagnasi.

2. Dari berbagai kasus yang telah dipaparkan oleh penulis, ASEAN bukannya tak acuh terhadap berbagai permasalahan atau konflik di kawasan. Namun respon dan peran ASEAN sangat terbatas karena dilain pihak mereka harus selalu memikirkan untuk sama sekali tidak melanggar prinsip yang mereka definisikan sendiri, yakni prinsip non-intervensi ala *ASEAN way*. Tentu kondisi ini disadari oleh ASEAN sendiri bahwa mereka tidak akan bisa memberikan penyelesaian masalah atau peran secara signifikan tanpa adanya suatu gagasan ‘perubahan’ prinsip non-intervensi.
3. Oleh karena itu muncul berbagai gagasan sebagai upaya dekonstruksi prinsip non-intervensi, agar ASEAN dapat lebih akomodatif dalam mengatasi berbagai isu regional. Sebagaimana telah dipaparkan dalam bab IV, dimana

telah dimunculkan berbagai gagasan dalam mengatasi kelemahan prinsip non intervensi, seperti *constructive engagement*, *constructive intervention*, *flexible engagement*, dan *enhanced interaction*. Namun pada akhirnya berbagai upaya dekonstruksi ditolak, prinsip non-intervensi tetap dipeluk erat-erat.

ASEAN tetap teguh dalam pengimplementasian konsep kedaulatan yang absolut dan prinsip non-intervensi yang mutlak. Meskipun ASEAN telah menyadari berbagai kelemahannya tersebut, namun ASEAN lebih memilih mempertahankannya dibalik klaim atas keberhasilan ASEAN dalam memelihara ekosistem damai di kawasan Asia Tenggara. Meskipun ASEAN sendiri juga tahu kalau ekosistem damai itu hanyalah perihai semu. Berbagai konflik, sengketa, gerakan separatisme, jaringan terorisme, dan pelanggaran HAM masih terjadi di sekitar, maka ASEAN mengalihkan pandangan, karna pilihan untuk hidup dalam delusi kemapanan prinsip dan klaim kejumawaan dalam keberhasilan mewujudkan perdamaian.

B. Saran

1. Perlu dilakukan dekonstruksi terhadap implementasi prinsip non-intervensi ala *ASEAN way* yang absolut. Sepertihanya penerapan prinsip non-intervensi secara relatif dalam Piagam PBB, agar ASEAN dapat lebih akomodatif untuk mewujudkan komitmennya memelihara perdamaian dan keamanan regional.
2. ASEAN perlu mengambil langkah progresif dalam memaknai non-intervensi dan kedaulatan negara, sehingga akan mengukuhkan ketaatan negara anggota

ASEAN terhadap seluruh keputusan ASEAN dalam memberikan kontribusi aktif dalam pemeliharaan keamanan dan perdamaian di kawasan regional.

Daftar Pustaka

Buku:

- Adolf, Huala. *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996
- Boas, Gideon. *Public International Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2012
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law (Six Edition)*, Oxford University Press, 2003
- Charpenter, Jean. *Institutions Internationales 13th Editions*, Mometoz Dalloz, Paris, 1997, hlm. 25-26 dikutip dari Johanes Irawan, *Pelaksanaan Yurisdiksi Universal*, Rajawali Pers, 2018

- Crawford, James R. *Brownlie's Principles of Public International Law* 8th edition, Oxford University Press, 2012
- Djatikoesoemo, GPH. *Hukum Internasional Bagian Damai*, Pemandangan, Jakarta, 1956
- El-Muhtaj, Majda. *Hak Asasi Manusia: Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Evans, Gareth. *Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institute Press, 2008
- Hsu, Locknie. "Toward ASEAN Charter Some Thoughts from the Legal Perspective", dalam *Framing The ASEAN Charter: An ISEAS Prespective*, ISEAS, 2005
- Irawan, Johan. *Pelaksanaan Yurisdiksi Universal*, Rajawali Pers, 2018
- Irewati, Awani dan CPF Luhulima, Japanton Sitohang, Agus R. Rahman, Rosita Dewi, Sandy Nur Ikfal Raharjo. *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand Kamboja*, LIPI, Penerbit Andi, Jakarta, 2015
- Joyner, C. Christopher. *International Law in The 21st Century*, New York: Rowman & Littlefield Publishers.inc, 2005
- Kaczorowska, Alina. *Public International Law*, Reoutledge, 2010
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum dan Negara*, Rimdi Press, Bandung, 2000.
- Keohane, Robert O. & J. L. Holzgrefe. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambride University, 2003
- Konde, H. Victor. *A Handbook of International Human Right Terminology*, University of Nebraska Press, 2010
- Kusumaatmaja, Mochtar dan Etty R Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, PT Alumni, Bandung, 2003
- Mahbubani, Kishore & Jeffery SNG. *Keajaiban ASEAN: Penggerak Perdamaian*, PT Gramedia Pustaka Utama, 2017
- Martin, David dan M.L.R Smith, *ASEAN and East Asean International Relation: Regional Delusion*, Edward Elgar Publishing, 2006
- Martin, Elizabeth. *A Dictionary of Law*, Oxford University of Press, 2006
- Mauna, Boer. *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, PT. Alumni, Bandung, 2005

- Oishi, Mikio(Ed). *Contemporary Conflicts in Southeast Asia: Toward A New ASEAN way of Conflict Manajement*, Institutes of Asian Studies, Springer(Pub), 2016
- Rachmat, Angga Nurdin. *Keamanan Global: Transformasi Isu Keamanan Pasca Perang Dingin*, Alfabeta, Bandung, 2005
- Sahasrad, herdi dan Al Chaidar. *Asia Tenggara: Kuasa dan Kepemimpinan*, The Media Institute & Center for Terrorism and Strategic Studies University of Indonesia (CTSS-UI), Jakarta, 2013.
- Scalapino, Robert dan Seizaburo Sato, *Masalah Keamanan Asia*, CSIS, Jakarta, 1990.
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional: Edisi kesepuluh*, Sinar Grafika, Jakarta, 1997
- Suaedy, Ahmad. *Dinamika Minoritas Muslim Mencari Jalan Damai*, Puslitbang Lektur dan Khazanah Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI dan CISEAS-The Wahid Institute, Jakarta, 2012
- Suwardono, *Manajemen Konflik Separatisme: Dinamika Negosiasi dalam Penyelesaian Konflik Mindanao*, Pustaka Pelajar, Bantul, 2013
- Thontowi, Jawahir. *Hukum Internasional Kontemporer*, Refika Aditama, Bandung, 2006
- Weatherbee, Donald E. *International Relation in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Rowman & Littlefield Publishing Grub, 2009

Jurnal:

- Acharya, Amitav. "ASEAN-UN Co-operation in Peace and Preventive Diplomacy: Its Contribution to Regional Security", artikel pada *The Indonesian Quarterly*, Vol.22 No.3, 1994, hlm. 222
- Farida, Elfira. "Penyelesaian Sengketa Perbatasan antara Thailand dan Kamboja Melalui Mekanisme ASEAN", artikel pada *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Diponegoro* Vol. 4 No. 1, 2014
- Ghofur, Abd. "Dinamika Muslim Moro Di Filipina Selatan", artikel pada *Jurnal Sosial Budaya* Vol. 13, No. 2, Juni 2016
- Haacke, Jurgen. "'Enhanced Interaction' with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN Refining or Breaking with its Diplomatic and Security Culture?", artikel pada *Contemporary Southeast Asia* Vol. 27, No. 2, 2005

- Haacke, Jorgen. "The Concept of Flexible Engagement and The Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the 'ASEAN way'", artikel pada *The Pacific Review* Vol. 12, 1999
- John, Ronald Bruce St. "The Land Boundaries of Indochina: Cambodia, Laos and Vietnam", artikel pada *BOUNDARY & TERRITORY BRIEFING*, Volume 2 Number 6, International Boundaries Research Unit: University Durham, 2014
- Katsumata, Hiro. "The Case for Strict Adherence to the "ASEAN way"", artikel pada *Contemporary Southeast Asia* Vol. 25, No. 1, 2004
- Kraft, Herman. "The Principle of Non-Intervention: Evolution and Challenges for the Asia- Pasific Region", artikel pada *Non-Intervention and State Sovereignty in the Asia-Pasific*, New Zealand: Centre Strategic Studies, 2000
- Masilamani, Logan dan Jimmy Peterson. "The "ASEAN way": The Structural Underpinnings of Constructive Engagement", artikel pada *Foreign Policy Journal*, October 15, 2014
- Narine, Shaun. "Human Rights Norms and the Evolution of ASEAN: Moving without Moving in a Changing Regional Environmen", artikel pada *Contemporary Southeast Asia* Vol. 34, No. 3, 2012
- Narine, Shaun. "Humanitarian Intervention and The Question of Sovereignty: The Case of ASEAN", artikel pada *Perspectives on Global Development and Technology*, Volume 4, issue 3-4, Leiden, 2015
- Narine, Shaun. "State Sovereignty, Political Legitimacy and Regional Institutionalism in the Asia-Pacific", artikel pada, *Pacific Review* Vol.17 No.3, Routledge Taylor & Francis Grub, 2004
- Pratomo, Edy. "Prospek Dan Tantangan Hukum Internasional Di ASEAN Dan Indonesia Pasca Piagam ASEAN Dari Sisi Perjanjian Internasional", artikel pada *Jurnal Hukum*, edisi No. 1 Nol. 3, 2009
- Raharjo, Sandy Nur Ikfal. "Tantangan Konflik Perbatasan Thailand-Kamboja Bagi Stabilitas ASEAN", artikel pada *Jurnal Kajian Wilayah* Vol. 4, No. 1, PSDR LIPI, 2013
- Rupprecht, Kathrin. "Separatist Conflicts in the ASEAN Region: Comparing Southern Thailand and Mindanao", artikel pada *ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 2014
- Setiawan, Asep. "Keamanan Maritim di Laut China Selatan: Tinjauan atas Analisa Barry Buzan", artikel pada *Jurnal Keamanan Nasional* Vol. III, No. 1, Mei 2017

Suaedy, Ahmad. “Pergulatan Minoritas dalam Negara Hegemonic: Studi Kasus Muslim Bangsa Moro di Mindanao Filipina Selatan”, artikel pada *Jurnal Dialog*, Vol. 7 No. 1 Tahun 2011

Thontowi, Jawahir. “Implikasi Konflik Wilayah Laut Tiongkok Selatan dan kejahatan Lintas Negara Terhadap Ketahanan Nasional”, artikel pada *Jurnal Konsep Strategi Diplomasi Indonesia*, 2018

Thontowi, Jawahir. “Perlakuan Pemerintah Myanmar terhadap Minoritas Muslim Rohingya Perspektif Sejarah dan Hukum Internasional”, artikel pada *Jurnal Pandecta*, Vol. 8 No. 1, 2013

Wirasuta, Dadang Sobar. “South China Sea Maritime Security”, artikel pada *Jurnal Pertahanan*, Vol 1 No 1, 2015

WU, Linjun. “East Asia and The Principle of Non-Intervention: Policies and Practices”, artikel pada *Maryland Series in Contemporary Asian Studies* Number 5 (160), 2000

Instrumen Hukum:

Agreement on Peace between the Government of the Republic of the Philippines and the Moro 2001 Islamic Liberation Front Agreement, diakses dari https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PH_010622_Agreement%20on%20Peace%20between%20the%20GRP%20and%20MILF.pdf

ASEAN Declaration On The South China Sea 1992

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, Resolusi No. 2625 Tahun 1970

Declaration on The Conduct of Parties in the South China Sea (DOC) antara ASEAN dan China pada 4 November 2002.

Deklarasi ASEAN Tahun 1967 (*ASEAN Declaration 1967*)

Piagam ASEAN (ASEAN Charter 2007)

Piagam PBB (UN Charter 1945)

Putusan Mahkamah Internasional, Thailand v Kamboja 1962

The Responsibility To Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Desember 2001

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) 24 February 1976

Tripoli Peace Agreement 2001 diakses dari https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/implement_guide_08072001.pdf

Zone of Peace, Freedom and Neutrality 1972 (ZOPFAN)

Karya Ilmiah:

Abad Jr., M. C. *The Role of ASEAN In Security Multilateralism ZOPFAN, TAC, and SEANWFZ*, Paper presented at the ASEAN Regional Forum Professional Development Programme for Foreign Affairs and Defence Officials Bandar Seri Begawan 23-28 April 2000

Bunga, Gerald Alditya. *Intervensi Kemanusiaan Dalam Kerangka Piagam PBB*, diakses dari https://www.academia.edu/4459095/INTERVENSI_KEMANUSIAAN_DALAM_KERANGKA_PIAGAM_PBB

Othman, Muhammad Fuad & Zaheruddin Othman, Kamarul Faizal Hashim, Alias Azhar, *Between Non-interference and Responsibility to Protect: The Plight of the Rohingya People*, Conference Paper on 2nd International Conference on Innovation and Sustainability, 2015

Media Massa:

Artikel CNN berjudul “Mantan Menlu Khawatir ASEAN Tak Lagi Dianggap di Isu Myanmar” diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180830154102-106-326224/mantan-menlu-khawatir-asean-tak-lagi-dianggap-di-isu-myanmar>

Artikel CNN berjudul “Tim Pencari Fakta PBB: Militer Myanmar Bantai Rohingya” diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20180827190514-106-325311/tim-pencari-fakta-pbb-militer-myanmar-bantai-rohingya>

Artikel CNN Indonesia berjudul “ASEAN-Beijing Sepakati Kerangka Kode Etik Laut China Selatan”, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20170519120842-106-215930/asean-beijing-sepakati-kerangka-kode-etik-laut-china-selatan>

Artikel Harian Kompas, Kolom Tajuk Rencana, berjudul “Cegah Impunitas bagi Myanmar”, 20 September 2018, hlm. 8

Artikel Kompas berjudul "Dinamika Baru Sengketa Kamboja-Thailand" diakses dari https://internasional.kompas.com/read/2011/10/03/04365061/Dinamika_Baru.Sengketa.Kamboja-Thailand

Artikel Kompas berjudul "*Indonesia dan Konflik Thailand-Kamboja*", diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2011/04/29/02503150/indonesia.dan.konflik.thailand-kamboja>

Artikel Kompas berjudul "*Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja*", <https://internasional.kompas.com/read/2011/02/22/17270840/Penyelesaian.Konflik.Thailand-Kamboja>

Artikel Kompas Berjudul "*dinamika Baru Sengketa Kamboja-Thailand*" diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2011/10/03/04365061/Dinamika.Baru.Sengketa.Kamboja-Thailand>

Artikel Kompas berjudul "*Indonesia dan Konflik Thailand-Kamboja*" diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2011/04/29/02503150/indonesia.dan.konflik.thailand-kamboja>

Artikel Kompas berjudul "*Ini Rekomendasi Konflik Thailand-Kamboja dari Indonesia*" diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2011/05/08/20431670/Ini.Rekomendasi.Konflik.ThailandKamboja.dari.Indonesia>

Artikel Kompas berjudul "*Menlu Sebut Bantuan ASEAN Untuk Rohingya Telah Diberikan Pekan Lalu*" diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/17/19033121/menlu-sebut-bantuan-asean-untuk-rohingya-telah-diberikan-pekan-lalu>

Artikel [Kompas.com](https://www.kompas.com) berjudul "*Hassan Wirajuda Bicara soal ASEAN dalam Seminar di Roma*", diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2017/10/24/19245991/hassan-wirajuda-bicara-soal-asean-dalam-sem>

Artikel Kompasiana "*Penyelesaian Konflik Thailand-Kamboja*", diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2011/02/22/17270840/Penyelesaian.Konflik.Thailand-Kamboja>

Artikel Kompasiana berjudul "*Rohingya 101 : Sejarah, Masalah, Kekerasan dan Tuntutan*" diakses dari <https://www.kompasiana.com/hsusetyo/55171d09813311c9669de1e7/rohingya-101-sejarah-masalahkekerasan-dan-tuntutan>

Artikel Kompasiana berjudul "*Rohingya 101 : Sejarah, Masalah, Kekerasan dan Tuntutan*" diakses dari <https://www.kompasiana.com/hsusetyo/55171d09813311c9669de1e7/rohingya-101-sejarah-masalahkekerasan-dan-tuntutan>

Artikel Liputan6 berjudul “*Menlu RI: Tiongkok Mesti Kooperatif dalam Negosiasi Code of Conduct Laut China Selatan*” diakses dari <https://www.liputan6.com/global/read/3525809/menlu-ri-tiongkok-mesti-kooperatif-dalam-negosiasi-code-of-conduct-laut-china-selatan>

Artikel VoA Indonesia berjudul “*RI Ubah Nama Sebagian Laut China Selatan dengan 'Laut Natuna Utara'*”, diakses dari <https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-ubah-nama-sebahian-laut-china-selatan-/3952207.html>

Artikel Kompas berjudul “*Myanmar Tolak Hasil Penyelidikan PBB soal Genosida terhadap Rohingya*”, diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2018/08/29/11165671/myanmar-tolak-hasil-penyelidikan-pbb-soal-genosida-terhadap-rohingya>

Artikel Kompas dengan judul “*Indonesia dan Konflik Thailand-Kamboja*”, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2011/04/29/02503150/indonesia.dan.konflik.thailand-kamboja>

Website:

Artikel Berjudul “*Konflik LCS*” diakses dari <http://www.anneahira.com/laut-China-selatan.htm>

Artikel berjudul “*Mengelola Isu Keamanan di Laut China Selatan*”, diakses dari <https://kyotoreview.org/bahasa-indonesia/mengelola-isu-keamanan-di-laut-China-selatan-dari-doc-ke-CoC/>

Artikel berjudul “*ZOPFAN In Southeast Asia*” diakses dari http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/17010/8/08_chapter%203.pdf

Artikel mengenai sejarah ASEAN dalam situs resmi ASEAN di <http://asean.org/asean/about-asean/history/>

Artikel Wikipedia berjudul “*Muslim Independence Movement*”, diakses dari https://en.wikipedia.org/wiki/Muslim_Independence_Movement#cite_ref-0_1-0

Pertemuan ASEAN Regional Forum tahun 1995, diakses dari http://aseanregionalforum.asean.org/files/ARF-Publication/ARF-Documents-Series-1994-2006/02_Brunei2006.pdf

ICSI, *Right to Protect (R2P) Basic info*, diakses dari www.responsibilitytoprotect.org/R2P_basic_info_Bahasa.pdf

KhamarulZaman(Ed), *The Mindanao Conflict*, Southeast Asian Conflict Studies Network, 2005 diakses dari
https://books.google.co.id/books/about/The_Mindanao_Conflict.html?id=5tdwAAAAMAAJ&redir_esc=y

Kiatiyut Tiansuwan, artikel berjudul “ASEAN a Regional Collective Security Strategy: Will the NATO Model Work?” diakses dari
http://www.navy.mi.th/ians/acd/ACADEMY/data_docu/cdr_kiatiyut_t.pdf

Mengenai penetapan Kuil Pher Vihear, diakses dari
<https://whc.unesco.org/en/list/1224/documents/>

Mingjiang Li, Associate professor, S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) Nanyang Technological University, Singapura, dalam artikel berjudul “*Mengelola Isu Keamanan di Laut China Selatan: Dari DOC ke COC*” diakses dari <https://kyotoreview.org/bahasa-indonesia/mengelola-isu-keamanan-di-laut-China-selatan-dari-doc-ke-CoC/>

Situs resmi ASEAN <http://asean.org/asean/about-asean/overview/>

Situs resmi ASEAN <http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration>

Situs resmi PBB tentang *Responsibility To Protect* pada
<http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>

Wikipedia, artikel berjudul “Lau China Selatan”, diakses dari
https://id.wikipedia.org/wiki/Laut_China_Selatan

