

Daftar Isi

Studi Metaforis Lingkungan "Sakral" Konsumerisme, Kasus Mal Panakkukang Makassar: Evaluasi Terhadap Paradigma Katedral Konsumsi	
Tommy Eisenring	1-8
The Role of International Environmental Norms in Promoting the Global Environmental Movement in the Post-Cold War Period	
Siti R. Susanto	9-17
Public Process of Designing City and Inquiry Paradigm Approach	
Dedes N. Gandarum	18-24
Upaya Menanamkan Ideologi Lingkungan pada Masyarakat di Wilayah Resapan Melalui Diseminasi Kultur Teknis Wanatani Kopi Menggunakan Media Hiburan Buku Cergam	
Ida Nurhaida.....	25-35
Konflik Industrial: Tarik-Ulur antara Kepentingan Negara, Pengusaha dan Buruh	
Sutinah.....	36-42
Aspek Finansial Pengembangan Pariwisata di Kawasan Taman Nasional	
M. Nurdin.....	43-49
Relasi Kekuasaan Suami dan Isteri Pada Masyarakat Nelayan	
Retno Andriati.....	50-58
Eksplorasi Simbol-Simbol Seksualitas Perempuan dalam Iklan Majalah Playboy Indonesia	
Moh. Jalal.....	59-65
"<i>Bukan Perempuan Biasa</i>" (Not Ordinary Women): The Identity Construction of Female Celebrity in Indonesian Media	
Rachmah Ida	66-76
Mengukur Probabilitas Keterlibatan Indonesia dalam Resolusi Konflik di Thailand Selatan	
B. L. S. W. Wardhani	77-84
The Progress of Theories on Democracy	
Ulla Fionna.....	85-92

Mengukur Probabilitas Keterlibatan Indonesia dalam Resolusi Konflik di Thailand Selatan*

Baiq L.S.W.Wardhani¹

Departemen Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Airlangga

ABSTRACT

The one hundred year long conflict between the government of Thailand and its southern provinces has not been resolved. The essay aims to explore the probability of Indonesia's involvement to become an intervener in the conflict. Indonesia indeed, has had experienced as a facilitator in internal conflicts of other country, but it is not adequate in the Southern Thailand case. I argue, Indonesia has not yet been possessing sufficient capability to play the role since Indonesia, both has no entry consent for its involvement and has not yet equipped with variety of strategies to conduct a constructive involvement in the conflict. There have been also a number of internal restraints hampered Indonesia's role to perform a meaningful role in the conflict settlement.

Key words: *secessionist conflict settlement, entry consent, strategy.*

Asia Tenggara merupakan salah satu kawasan yang paling banyak memiliki gerakan pemisahan diri (*secessionism*).² Perjuangan menuntut pemisahan diri merupakan kenyataan yang mengancam stabilitas nasional dan regional. Keberadaan berbagai gerakan pemisahan diri merupakan paradoks negara bangsa modern, yang di satu pihak, pemerintah negara bangsa berupaya mempertemukan perbedaan-perbedaan tersebut dalam sebuah ikatan kenegaraan, namun di lain pihak justru melahirkan respon yang kontraproduktif dari beberapa kelompok di dalam negara bangsa (McVey, 1984).

Gerakan pemisahan diri di Thailand Selatan (yang terdiri dari empat provinsi yaitu Pattani, Yala, Narathiwat dan Satul/Satun) adalah salah satu kenyataan yang meresahkan, tidak saja pemerintah Thailand namun juga negara-negara tetangga di sekitarnya. Pemberontakan yang berbasis etnis tersebut dapat mengakibatkan destabilitas kawasan. Penduduk Thailand Selatan yang berjumlah sekitar 4%, berbeda dengan mayoritas penduduk Thailand

dalam hal agama dan rasial. Minoritas muslim keturunan Melayu di wilayah Thailand Selatan sudah menuntut kemerdekaan dari Monarki Thailand sejak awal tahun 1900. Tuntutan merdeka muncul akibat politik penguasaan penuh dan sentralisasi pemerintah Thai yang salah satu dampaknya menyebabkan kurangnya partisipasi politik rakyat Thailand Selatan.³

Untuk memadamkan pemberontakan di empat provinsi itu, pemerintah berusaha menggunakan cara-cara militer dan persuasif namun belum nampak hasil yang disepakati. Berlarut-larutnya konflik etnis ini menjadi beban tersendiri bagi pemerintah Thailand. Namun demikian pemerintah Thailand selama ini belum pernah mencoba mencari penyelesaian politik dengan memanfaatkan pihak ketiga sebagai penengah.

Sebagai salah satu negara tetangga, Indonesia menimbang perlunya melibatkan diri dalam mencari solusi damai. Konteks tersebut dapat dijadikan momentum bagi Indonesia ikut membantu agar

* Makalah ini pernah disampaikan pada diskusi terbatas yang diselenggarakan oleh Biro Hubungan Internasional, Kedepuitan Politik, Sekreratariat Wakil Presiden RI bekerjasama dengan Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Airlangga, Surabaya pada tanggal 12 Juli 2007. Beberapa bagian dari makalah ini telah direvisi.

¹ Korespondensi: Departemen Hubungan Internasional, FISIP, UNAIR. Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia. Telp. (031) 5011744. E-mail: wardhani@unair.ac.id

² Beberapa bacaan menyebut istilah gerakan pemisahan diri dengan 'separatisme'. Dua istilah tersebut digunakan secara bergantian dalam makalah ini.

³ Gerakan pemisahan diri di Thailand Selatan membentuk beberapa organisasi perlawanan, yang terdiri dari setidaknya lima kelompok: Gampar (Gabungan Melayu Pattani Raya), New Malaya Movement, BRN (Barisan Revolusi Nasional), BNPP (Barisan Nasional Pembebasan Pattani), dan PULO (Pattani United Liberation Organization). Gerakan ini memiliki kecenderungan iredentisme karena tujuan perjuangan akhirnya adalah menggabungkan diri dengan Malaysia. Makalah ini tidak membahas lebih jauh mengenai dimensi iredentisme tersebut.

konflik di Thailand Selatan tidak menyebabkan kerusakan, kerugian dan segala dampak negatif lebih jauh. Makalah ini berupaya menjajaki kontribusi yang dapat diberikan oleh Indonesia – dari perspektif akademik.

Posisi Gerakan Pemisahan Diri Thailand Selatan bagi Pemerintah Thailand

Secara sosiologis-kultural masyarakat muslim Thai merupakan kelompok yang berbeda dengan penduduk Thai pada umumnya. Keterikatan yang kuat dengan Kedah dan Kelantan (wilayah Malaysia) menyebabkan mereka tidak mau meninggalkan bahasa Melayu. Bahasa ini menjadi *lingua franca* yang mempersatukan dan menjadi simbol identitas persatuan muslim Thai. Bahasa Melayu tidak saja identik dengan bangsa Melayu tetapi dengan Islam. Masyarakat muslim di Thailand Selatan tidak saja berbicara, mereka juga menulis dan membaca bahasa Melayu, karena bahasa inilah yang digunakan sebagai bahasa pengantar di pondok, di buku-buku pelajaran agama dan bahasa pengantar sehari-hari. Ada kekhawatiran bahwa asimilasi kaum muslim dengan masyarakat Thai menyebabkan kelompok muslim kehilangan identitas (Dulyakasem, 1984:227). Masalah linguistik, sosial dan kultural membawa dampak signifikan atas proses integrasi nasional Thailand modern. Sikap militan yang melekat dalam masyarakat Muslim Thai secara potensial merupakan kendala bagi asimilasi mereka dengan penduduk Thai yang lain.

Dalam konteks Thailand, masalah pemisahan diri di empat provinsi tersebut dapat dikatakan sebagai satu-satunya isu politik yang mengancam integritas teritorial Thailand. Sejak menjadi monarki, Thailand tidak pernah diresahkan oleh masalah integritas teritorial. Oleh karenanya gerakan pemisahan diri di Thailand Selatan memiliki tempat yang unik dalam kehidupan bernegara Thailand. Konflik antara kaum muslim Thailand dengan pemerintah Thai menyebabkan pemerintah Thailand tidak memiliki legitimasi yang cukup untuk memerintah kaum muslim di Thailand Selatan.

Secara politis, tuntutan merdeka masyarakat Thailand Selatan tidak saja merupakan gerakan pemisahan diri namun juga mengandung unsur keinginan bergabung dengan unit politik lain di luar entitas politik saat ini (*irredentist*). Sifat irredentis mendominasi gerakan pemberontakan kaum muslim Thailand Selatan. Berbeda dengan kebanyakan gerakan separatis di Asia Tenggara, masyarakat

muslim Thai memiliki cita-cita untuk bergabung kembali dengan saudara seetnis di Malaysia. Romantisme sejarah masa lalu tentang kebesaran Pattani di bawah Dinasti Kelantan belumlah padam, bahkan mendapat semangat baru dengan diberlakukannya kebijakan-kebijakan asimilasi paksa (*forced assimilation*) pemerintah Thai setelah kerajaan-kerajaan Melayu tumbang pada akhir abad ke-18. Perjanjian Anglo-Siamese pada tahun 1909 merupakan awal ‘pemberontakan’ rakyat Thailand Selatan akibat dipisahkannya mereka dengan saudara etnis di Malaysia. Perjanjian tersebut dinilai tidak adil dan memandang negara Thailand sebagai penguasa kolonial.

Penguasaan bangsa Melayu oleh pemerintah Thai merupakan awal ketidakpuasan masyarakat muslim Thai. Terbatasnya partisipasi politik mereka lebih disebabkan karena jumlah mereka yang secara kuantitatif minoritas, ditambah kenyataan bahwa dari jumlah yang minoritas itu tidak banyak dari mereka yang mengenyam pendidikan sekuler dengan menghabiskan sebagian pendidikan mereka di sekolah-sekolah agama. Belum melembaganya sistem demokrasi yang menekankan penghormatan pada hak-hak kaum minoritas semakin mempersempit ruang gerak mereka.

Perasaan sebagai kaum yang dimarjinalkan semakin kuat di kalangan muslim Thai dengan diperkenalkannya pendidikan sekuler modern dengan memberlakukan Compulsary Education Act pada tahun 1921 oleh pemerintah Thai. Undang-undang baru ini mengubah status pondok yang semula tempat pendidikan utama menjadi tempat pendidikan tambahan. Pemerintah Thai mewajibkan para orang tua mengirimkan anak-anak mereka ke sekolah-sekolah sekuler jika tidak ingin dinyatakan melanggar hukum. Selain itu kesulitan ekonomi menyebabkan banyak Muslim Thai beralih ke sekolah-sekolah sekuler. Dampak positif perubahan sistem pendidikan ini memberi keuntungan bagi meningkatnya partisipasi politik masyarakat Thai Selatan. Dulyakasem (1984:222) berpendapat bahwa meningkatnya partisipasi politik masyarakat Muslim Thai secara signifikan mampu mengurangi konflik dengan pemerintah Thailand.

Selain permasalahan internal tersebut di atas, terdapat faktor eksternal yang turut menentukan dinamika gerakan pemisahan diri Thailand Selatan. Di masa lalu perjuangan kemerdekaan Indonesia dan Malaysia memberi inspirasi bagi Thailand Selatan untuk menuntut penentuan nasib sendiri dari pemerintah pusat Thailand. Demikian pula dengan munculnya berbagai gerakan nasionalis di

negara-negara terjajah di dunia menambah semangat rakyat Thailand Selatan untuk segera menuntut kemerdekaan.

Salah satu negara yang terlibat dalam konflik adalah Malaysia. Keterlibatan Malaysia sebagai pemain eksternal dalam konflik tersebut disebabkan oleh berbagai faktor historis, geografis, etnis dan agama. Hal yang unik dalam gerakan pemisahan diri di empat propinsi Thailand Selatan adalah sifatnya yang iredentis, daripada sekedar pemisahan diri untuk membentuk negara merdeka. Pemberontakan Muslim Thai mendapat dukungan dari penguasa Kelantan. Setelah Malaysia merdeka dukungan tersebut masih diberikan sekalipun secara resmi pemerintah Malaysia memegang prinsip *conventional wisdom* yang mendukung integritas teritorial Thailand. Sekali pun demikian hubungan Thailand-Malaysia mengalami gangguan karena kecurigaan Thailand atas Malaysia yang dituduh mendukung gerakan separatis Thai Selatan.

Sekali pun demikian formalitas tersebut tidak selalu sejalan dengan kenyataan empiris bahwa terdapat kelompok-kelompok di Malaysia yang mendukung keinginan iredentis. Pemerintah Thai sering menuduh Malaysia mendukung perjuangan kaum minoritas. Banyaknya kaum Muslim Thailand yang bermigrasi ke Malaysia karena faktor ekonomi maupun alasan-alasan lain meningkatkan keinginan mereka untuk bergabung kembali dengan negara tersebut. Sekalipun pemerintah Malaysia menolak tuduhan tersebut, pihak oposisi seperti PAS (Partai Angkatan SeMalaysia) secara terang-terangan mendukung maksud penggabungan mereka (Tan, 2000: 49). Sikap beberapa kelompok simpatisan di Malaysia dan tuduhan-tuduhan pemerintah Thailand pada Malaysia merupakan elemen yang mengganggu hubungan diplomatik keduanya. Penyelesaian masalah Thailand Selatan tidak bisa mengesampingkan peranan Malaysia.

Peluang bagi Indonesia

Konflik etnis yang terjadi dalam suatu negara dapat memiliki dimensi internasional. Semakin banyak dimensi internasional yang terlibat dalam konflik etnis maka semakin tinggi kecenderungan internasionalisasi konflik tersebut. Pandangan pesimis pada umumnya menyatakan, jika suatu konflik mulai 'menginternasionalisasi', maka lebih sulit dicari penyelesaiannya. Benang-benang konflik menjadi lebih ruwet dan dengan demikian akan memperlama jangka waktu konflik. Akibatnya,

konflik membawa korban nyawa dan harta yang lebih banyak pula.

Secara umum terdapat tiga sikap politik luar negeri suatu negara dalam menghadapi konflik etnis, terutama yang berkaitan dengan tuntutan penentuan nasib sendiri. Tiga sikap tersebut adalah (1) berpihak pada negara induk (*host country*) tempat konflik etnis berlangsung; (2) berpihak pada pemberontak (*rebels/belligerents*); (3) bersikap netral dan/atau ambivalen.

Pada umumnya para sarjana berpendapat bahwa keterlibatan pihak ketiga akan berpengaruh pada berbagai aspek konflik etnis, seperti jangka waktu berlangsungnya (durasi) konflik, intensitas konflik, cara penyelesaian, dan hasil yang dicapai dalam penyelesaian konflik etnis tersebut. Dari 150 konflik etnis yang terjadi sekitar periode 1945 sampai 1999, 101 diantaranya melibatkan intervensi asing (Regan, 2002). Lebih lanjut, dari enam konflik etnis 'baru' yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai 2002, tidak satu pun dari setiap konflik yang tidak melibatkan pihak asing. Dengan kata lain, hampir setiap konflik etnis yang terjadi dalam kurun waktu-kurun waktu tersebut selalu disertai intervensi asing dalam berbagai bentuk (Gleditsch, 2004).

Menurut pengamatan Regan (2002), intervensi asing dalam perang sipil berbasis etnis dapat membantu mengakhiri aspek kekerasan (*violent aspect*) konflik itu, tetapi belum diketahui apakah intervensi asing berpengaruh pada jangka waktu berlangsungnya konflik. Regan berasumsi bahwa semakin lama berlangsungnya suatu konflik, semakin tinggi kemungkinan intervensi asing. Keterlibatan pihak ketiga dalam konflik etnis demikian dimaksudkan sebagai sarana pengaturan konflik (*conflict management*) yang bertujuan mengurangi kerusakan, korban dan kerugian di kedua belah pihak (pemerintah dan pemberontak) akibat perang yang berkepanjangan.

Keputusan negara ketiga untuk melibatkan diri dalam konflik etnis separatis tergantung dari sedikitnya tiga faktor, yaitu (a) kelompok separatis cenderung tidak mendapat dukungan dari pihak ketiga berkaitan dengan potensinya untuk mengubah batas-batas negara yang tidak dikehendaki oleh negara induk; (b) kekuatan relatif negara induk – semakin *powerful* dan semakin besar kemungkinan negara induk melakukan pelanggaran HAM – semakin besar kecenderungan kelompok separatis mendapat dukungan eksternal; (c) kelompok separatis cenderung mendapat bantuan dari kelompok lain yang memiliki ikatan etnis (Saideman, 2002).

Pada umumnya keberpihakan pihak ketiga kepada negara induk dalam konflik etnis separatis didasarkan pada *conventional wisdom* yang menghormati prinsip-prinsip kedaulatan (*sovereignty*), tidak campur tangan (*non-intervention*), perlindungan pada keutuhan negara dan integritas wilayah (Heraclides, 1997: 342). Sikap seperti ini adalah yang paling banyak dianut oleh negara-negara berdaulat selama ini. Sikap ini berfungsi melestarikan keamanan dan kestabilan sistem dan menghindari, mencegah dan mengurangi para *oportunist territorial revisionist* untuk bermain dalam sistem yang dapat mengancam kestabilan perdamaian.

Melibatkan pihak ketiga dalam konflik internal tidak selalu berarti menjadikan sifat konflik berubah menjadi ‘internasionalisasi’ yang berdampak negatif karena keterlibatan itu dapat bertujuan menyelesaikan konflik. Intervensi pihak ketiga bisa dilakukan untuk membantu pemerintah maupun pihak yang berposisi (pemberontak). Cara paling aman melakukan intervensi adalah menggunakan jalur diplomasi. Beberapa alasan keuntungan menggunakan diplomasi untuk resolusi konflik antara lain (a) tingkat keberhasilan yang relatif tinggi menggunakan mediasi dan negosiasi sebagai sarana resolusi konflik; (b) diplomasi adalah jenis intervensi yang tidak menimbulkan kecemasan banyak pihak dan tidak memerlukan biaya tinggi, berbeda dengan intervensi militer. Pihak yang bertikai cenderung memilih sendiri pihak yang ingin dilibatkan untuk melakukan intervensi (Regan, 1996).

Misi resolusi konflik pihak ketiga lebih mudah tercapai jika sudah mencapai tahap “*hurting stalemate*” (jalan buntu yang saling melukai) dan pihak yang bertikai percaya bahwa pihak ketiga benar-benar membantu mencari penyelesaian antar pihak yang berkonflik (Carment & Rowlands, 1998: 578). Banyak usaha penyelesaian konflik dibuat tapi hanya sedikit yang berhasil. Menurut Zartman (dalam Miall et al., 2000:260), kedua pihak yang bertikai harus menyadari bahwa mereka tidak akan mencapai tujuan dengan kekerasan, dan kekerasan memerlukan biaya mahal. Selanjutnya menurut Miall, mediasi biasanya penting pada tahapan ketika pihak yang bertikai harus menerima kenyataan bahwa melanjutkan konflik tidak akan membuat mereka mencapai tujuan. Ketika sebuah konflik “matang”, maka negosiasi cenderung lebih berhasil (Miall, et al., 2000: 255). Diperlukan perubahan legitimasi dan kekuasaan relatif antara pemerintah dan pemberontak; dalam kondisi ini pemerintah harus anggap pihak pemberontak sebagai partner bernegosiasi. Jika asimetri dikurangi, diplomasi

menjadi mungkin (Druckman & Green 1995, dalam Miall et al., 2000: 260).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Alexis Heraclides (1997:680), berbeda dengan perang sipil yang keberhasilannya lebih ditentukan oleh faktor militer, konflik separatisme lebih berhasil diselesaikan dengan menggunakan cara-cara negosiasi dan kompromi. Menurutnya terdapat 12 alasan yang dapat mengakhiri perang separatisme, yaitu: (1) ketika dua belah pihak sepakat tidak ada gunanya melanjutkan perang; (2) dua belah pihak menyadari kerugian (ekonomi, nyawa, harta, benda) yang ditimbulkan perang tidak memadai dengan hasil yang akan dicapai; (3) dua belah pihak memahami bahwa pembicaraan tentang perdamaian lebih banyak menguntungkan daripada melanjutkan peperangan; (4) kedua belah pihak telah kehabisan sumber daya ekonomi, militer dan moral (*capability exhaustion*); (5) ketika terjadi transformasi konflik (seperti pergantian pemimpin, ideologi baru, perubahan orientasi dan sistem internasional; (6) ketika pihak yang lebih kuat (biasanya pihak yang sedang berkuasa) bersedia berunding pada saat posisinya lebih unggul daripada pihak pemberontak; (7) ketika salah satu pihak tidak lagi memperoleh dukungan militer pihak luar; (8) saat pihak yang lebih lemah secara aktif didukung oleh negara yang *powerful* (biasanya negara tetangga); (9) jika mediasi (yang dilakukan secara resmi maupun tidak resmi oleh aktor bukan-negara) mencapai keberhasilan; (10) ketika terjadi ‘mediasi secara paksa’, yang dilakukan oleh dua atau lebih pihak ketiga yang dapat mendorong terlaksananya mediasi; (11) jika terjadi gencatan senjata; (12) ketika penyelesaian konflik mampu menimbulkan ketakutan pada pemimpin separatis bahwa pembicaraan damai prospektif unuk mengakhiri konflik.

Dalam kaitan konflik di Thailand Selatan, Indonesia dapat memainkan peranan yang konstruktif dengan menjalankan peran sebagai mediator atau peran konstruktif lainnya. Dalam kajian teoritik, menurut pandangan kaum realis, keterlibatan pihak ketiga dalam sebuah konflik internal semata-mata dipengaruhi oleh adanya kepentingan nasional negara tersebut terhadap negara target. Namun pandangan yang lain, misalnya perspektif neo-liberal, menyatakan bahwa pertimbangan-pertimbangan etik dan moral menjadi pertimbangan penting suatu negara yang bermaksud melibatkan diri dalam konflik etnis internal. Pelibatan diri sebuah institusi asing, baik itu aktor negara maupun non-negara, tidak perlu harus dipandang sebagai sikap negatif, namun sebaliknya. Jika kepentingan

negara dan pemberontak tidak bisa dipertemukan, maka diperlukan bantuan pihak ketiga. Keterlibatan ini pun tidak harus selalu dipandang sebagai bentuk intervensi negatif. Bantuan dan keterlibatan pihak luar bisa berdampak konstruktif yang melahirkan *win-win solution*.

Mitchel (1970, dalam Regan, 1996) mengemukakan *transnational theory* tentang keterlibatan pihak ketiga dalam penyelesaian konflik internal. Teori ini mengemukakan dua alasan utama mengapa pihak ketiga berniat melibatkan diri: (1) alasan *transactional*, yaitu alasan-alasan keterlibatan pihak ketiga yang didasarkan pada kepentingan ekonomi, politik, militer, pendidikan antara negara pihak ketiga dengan negara target, (2) alasan *affective*, yaitu alasan yang lebih didasari oleh ideologi, agama, maupun persamaan etnis antara negara pihak ketiga dengan negara target. Peran *affective* ini dapat dimainkan Indonesia melalui cara-cara diplomatik.

Dalam kaitan dengan posisi Indonesia, peranan yang bisa dimainkan Indonesia adalah melibatkan diri sebagai mediator atau fasilitator antara kaum pemberontak Thailand Selatan dengan pemerintah Thailand dengan memaksimalkan alasan *affective*. Kondisi yang harus dipenuhi sebelum melibatkan diri adalah kesediaan Thailand untuk menerima peran tersebut. Aspek ini sangat krusial karena Indonesia, seperti kebanyakan negara berdaulat lain yang menghormati prinsip kedaulatan, adalah menjaga *conventional wisdom* dengan tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Dengan demikian, kesediaan pemerintah Thailand adalah *conditio sine qua non* yang harus dipenuhi. Tanpa kondisi ini Indonesia tidak mungkin dapat melakukan peran konstruktif dalam penyelesaian damai konflik etnis di Thailand Selatan.

Bentuk keterlibatan yang dapat dilakukan oleh Indonesia adalah *soft intervention* dengan menggunakan *second track diplomacy*, bahkan mungkin *multi-track diplomacy*. Untuk melibatkan diri dalam *soft intervention*, Indonesia perlu memiliki modalitas yang diharapkan fungsional. Pertama, kenyataan bahwa Indonesia adalah negara muslim terbesar di dunia, diharapkan bisa menjadi perekat sekaligus jembatan penghubung antara kaum Muslim di Thai Selatan dengan rakyat Indonesia (melalui pemerintahnya). Aspek ideologi yang bersifat afektif ini dalam beberapa kasus resolusi konflik sangat efektif.

Kedua, posisi Indonesia saat ini sebagai salah satu anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB. Posisi yang sedang dimilikinya saat ini adalah amanat yang

diemban Indonesia. Jika Indonesia punya peluang dan posisi yang memungkinkannya untuk terlibat aktif dalam penyelesaian konflik, maka peran itu harus diambil. Ini juga menciptakan *image* positif bagi Indonesia akan peran internasionalnya sebagai *good international citizen*.

Ketiga, di tingkat regional Indonesia telah berpengalaman menjadi penengah konflik. Indonesia telah memiliki pengalaman dalam membantu resolusi konflik antara pemerintah Filipina dengan MNLF (bangsa Moro). Indonesia juga pernah berhasil menjadi juru damai di Kamboja dengan terlaksananya Jakarta informal meeting (JIM). Keberhasilan Indonesia telah mampu menciptakan perdamaian di kawasan Asia Tenggara.

Keempat, Indonesia merupakan contoh sukses tentang resolusi damai konflik internal dengan melibatkan pihak ketiga. Pengalaman Indonesia mengelola konflik antara GAM dengan pemerintah pusat merupakan contoh nyata bahwa keterlibatan pihak ketiga dalam resolusi konflik internal tidak selalu berakibat negatif, seperti semakin memperluas area konflik, melibatkan lebih banyak aktor, menambah jumlah korban, maupun hilangnya harta benda yang sia-sia. Perjanjian Helsinki yang melibatkan aktor internasional sebagai pihak ketiga (dalam hal ini Finlandia) berhasil menciptakan perdamaian antara dua pihak yang berkonflik.

Kelima, Indonesia telah mengalami kenyataan pahit menggunakan solusi militer untuk memadamkan pemberontakan separatis. Belajar dari pengalaman, peran penyelesaian damai yang akan dijalankan oleh Indonesia merupakan pilihan rasional yang harus dilakukan. Merupakan hal yang tak perlu diulang lagi, bahwa solusi militer tidaklah efektif bagi terciptanya perdamaian karena cara ini tidak populer. Menariknya, solusi militer ini merupakan cara utama yang digunakan oleh seluruh negara di Asia Tenggara untuk memadamkan ambisi para separatis. Kebanyakan pemerintah negara-negara Asia Tenggara, termasuk pemerintah Thailand berasumsi hanya dengan cara inilah perdamaian bisa dicapai. Oleh karenanya, semua pemberontakan separatisme di Asia Tenggara adalah pemberontakan bersenjata (*armed separatism*). Piagam PBB memang secara eksplisit memperbolehkan penggunaan kekerasan militer dalam penyelesaian konflik internal, namun signal ini sangat kondisional. Jika ada jalan lain, maka solusi militer adalah *the ultima ratio* yang memang perlu dipertimbangkan. Pengalaman banyak negara membuktikan bahwa pemerintah cenderung menggunakan cara kekerasan lebih banyak daripada cara non-kekerasan/solusi politik. Hal yang tidak bisa

dipungkiri bahwa solusi politik ini pada umumnya ditempatkan oleh semua negara di Asia Tenggara sebagai solusi terakhir bagi resolusi konflik.

Salah satu faktor yang memudahkan Indonesia untuk berperan adalah faktor elit Thailand yang beberapa di antaranya memegang jabatan penting di pemerintahan yang beragama Islam, selain Jenderal Sonthi Bonyaratglin, di antaranya adalah Boonrawd Somtas (Menteri Pertahanan) dan Aree Wongarya (Menteri Dalam Negeri). Faktor ini bisa menjadi *entry point* yang baik.

Namun perlu diperhatikan bahwa sekondusif apa pun prakondisi peran yang bisa dimainkan, Indonesia belum memenuhi persyaratan sebagai intervensi yang konstruktif karena belum ada ijin maupun permintaan resmi dari pemerintah Thailand untuk peran tersebut. *Entry consent* memegang peranan krusial sebagai lisensi absah untuk keterlibatan sebuah negara dalam konflik internal di negara lain. Indonesia memegang prinsip *conventional wisdom* untuk menghormati kedaulatan negara lain. Pemerintah Thailand memang belum pernah memberikan *entry consent* pada pemerintah Indonesia. Selama pemerintah Thailand tidak memberikan ijin maupun permintaan resmi untuk terlibat, baik sebagai fasilitator maupun mediator dalam konflik Thailand Selatan, Indonesia tidak bisa mengambil peran nyata apa pun. Pengalaman Indonesia di masa lalu dalam menyelesaikan konflik antara bangsa Moro dengan pemerintah Filipina belumlah cukup dijadikan alasan bagi Indonesia untuk mengambil posisi yang sama dalam kasus Thailand Selatan.

Potensi Hambatan/Tantangan yang Dihadapi

Melakukan upaya *soft intervention* memerlukan beberapa perkiraan untuk mengantisipasi kegagalan upaya intervensi. Tidak semua upaya intervensi berakhir dengan keberhasilan, ada kalanya menemui kegagalan. Setiap calon mediator/fasilitator sudah harus memperkirakan kondisi ini sebelum memulai peran.

Terdapat 3 kondisi yang harus dipenuhi sebelum melakukan peran sebagai penyelesaian konflik: pertama, terdapat harapan untuk berhasil. Tantangan yang dihadapi Indonesia adalah bagaimana meyakinkan dua belah pihak untuk menimbulkan harapan keberhasilan perundingan. Jika gagal meyakinkan kedua pihak, maka perundingan tidak dapat dilakukan ke tahap berikutnya.

Kedua, intervensi dilakukan dalam waktu singkat. Masalah waktu sangat krusial karena perubahan waktu dapat mengakibatkan perubahan harapan dan pendirian. Sehubungan dengan point pertama di atas, faktor waktu harus dimanfaatkan seefisien mungkin agar momentum baik tidak hilang. Selain itu Indonesia harus memanfaatkan waktu seefisien mungkin dengan memiliki sumber daya yang memadai.

Ketiga, terdapat dukungan dari dalam negeri negara yang hendak diintervensi. Keterlibatan Indonesia harus mendapat legitimasi, baik dari pihak pemerintah, masyarakat dalam negeri Thailand, maupun pihak pemberontak. Legitimasi berperan vital sebagai '*entry point*' bagi Indonesia untuk menjadi penengah/pihak ketiga dalam konflik tersebut. Masuknya pihak ketiga dalam konflik internal menyentuh masalah yang paling dihormati, yakni kedaulatan negara. Jika semua pihak mampu menerima kehadiran pihak asing dalam masalah internal, peran sebagai intervensi akan lebih mudah dilakukan. (Daalder, 1996, Kanter & Brooks, 1994; Vertzberger, 1993 dalam Patrick M. Regan, 1996: 757)

Indonesia harus memperhitungkan masalah *image* Indonesia di kalangan rakyat Thailand sehubungan dengan konflik Aceh yang menggunakan kekerasan dan memberlakukan DOM pada masa Orde Baru. *Image* merupakan *mental map* yang tertanam dalam benak seseorang atau sekelompok orang yang tidak mudah berubah. Berkaitan dengan hal ini salah satu media Thailand, *The Nation*, seringkali bersifat *critical* dan memuat berita tentang bagaimana sikap penguasa Orde Baru pada gerakan-gerakan perlawanan di Indonesia saat itu seperti Fretilin, GAM dan OPM. Sekali pun transformasi demokrasi berjalan di Indonesia, media Thailand berperan penting dalam menggalang opini publik di Thailand yang bisa berdampak negatif bagi Indonesia.

Tantangan lain yang dihadapi Indonesia adalah transisi demokrasi pasca kudeta di Thailand belum berjalan mulus. Thailand masih menghadapi masalah konsolidasi dalam negeri yang belum selesai. Sekalipun Thaksin Shinawatra berhasil digulingkan oleh kudeta militer dari kursi perdana menteri, pendukung Thaksin di bagian utara Thailand masih kuat, sementara Thaksin merupakan sosok yang mengeluarkan kebijakan-kebijakan represif terhadap rakyat Thailand Selatan. Misi Jenderal Sonthi Bonyaratglin, yang juga seorang muslim, untuk mengontrol gerakan-gerakan di Thailand Selatan menghadapi kesulitan akibat kebijakan-kebijakan

Thaksin yang seringkali mementahkan upaya damai Jenderal Sonthi Bonyaratglin di Thailand Selatan. Kerawanan dalam negeri Thailand bisa menjadi salah satu kendala bagi diterimanya pihak asing dalam menyelesaikan konflik. Memahami konstelasi politik Thailand merupakan prasyarat agar peran Indonesia sebagai pihak pendamai dapat diterima semua pihak, baik pemerintah Thailand, rakyat Thailand, maupun pihak pemberontak.

Peran Malaysia sebagai negara yang berbatasan dan terlibat langsung dalam konflik menjadi krusial. Penyelesaian menyeluruh konflik iredentis tidak dapat tercapai jika meninggalkan peranan Malaysia. Dalam konteks ini, modalitas Malaysia jauh lebih kuat daripada Indonesia. Jika diminta memilih diantara dua, kemungkinan besar masyarakat Thailand Selatan lebih memilih Malaysia daripada Indonesia sebagai mediator. Dalam konteks ini sangat berpotensi terjadi rivalitas peran Indonesia dengan Malaysia. Rivalitas peran menjadi masalah diplomatik yang sensitif dan kemungkinan dapat menimbulkan friksi. Jika Indonesia ingin berhasil dalam upaya penyelesaian konflik tersebut, Indonesia sebaiknya menggandeng Malaysia sebagai partner. Potensi keberhasilan akan lebih besar jika terjadi *partnership* antara Indonesia dengan Malaysia dalam melakukan peran mediasi. Kaum muslim Thai Selatan secara psikologis lebih dekat dengan Malaysia daripada Indonesia. Kondisi psikologis ini merupakan kenyataan yang tidak dapat dipungkiri, bahwa keterlibatan Malaysia adalah kunci bagi keberhasilan penyelesaian damai.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Untuk menjadi pihak ketiga dalam menyelesaikan konflik internal, Indonesia harus memastikan peran apa yang harus dimainkannya, apakah sebagai pihak yang membuka komunikasi antarpihak yang bertikai, menjadi pihak yang terlibat dalam perundingan, atau menjalankan dua fungsi tersebut sekaligus fungsi monitoring pasca konflik.

Pemberontakan kaum muslim Thailand Selatan merupakan jenis *protracted social conflict* (PSC). Sifat dan penyebab konflik antara pemerintah Thai dengan propinsi-propinsi di Thailand Selatan adalah politis, bukan agama. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkaitan dengan etnis, agama dan ideologi memerlukan lebih banyak upaya bersama daripada intervensi militer. Dengan demikian sifat konflik pun mempengaruhi keberhasilan intervensi.

Semakin 'nyata' sebuah isu (seperti isu perbatasan, ketimpangan ekonomi), semakin mudah upaya penyelesaiannya menggunakan cara diplomatik. Sebaliknya, isu-isu yang 'tidak kasat mata' (seperti isu ideologi, agama) cenderung menyebabkan intervensi kurang berhasil.

Berdasarkan pada identifikasi peran yang hendak dijalankan Indonesia (apakah sebagai pihak yang membuka komunikasi antarpihak yang bertikai, menjadi pihak yang terlibat dalam perundingan, atau menjalankan dua fungsi tersebut sekaligus fungsi monitoring pasca konflik), perlu dicari formula paling tepat untuk mewujudkan peran. Jika Indonesia mengambil peran menyeluruh, penyelesaian masalah PSC tidak hanya memerlukan rehabilitasi fisik pasca konflik tetapi sebagai mediator, Indonesia harus menyediakan pihak yang berkonflik pedoman pasca rehabilitasi. Keberhasilan intervensi pihak ketiga diukur dari kemampuannya 'memaksa' pihak yang bertikai mengakhiri tindakan kekerasan, peperangan, dan permusuhan, bukan sebaliknya, memperburuk dan memperlama durasi konflik (Regan, 1996: 540).

Jika RI bermaksud membantu menjadi pihak ketiga, sebaiknya hal tersebut didasarkan pada niat baik (*good intention*) saja tanpa didasari oleh muatan kepentingan politik Indonesia. Hal ini diperlukan demi keberhasilan penyelesaian konflik itu sendiri dan hasil yang akhirnya dicapai. Dengan kata lain, jika peran Indonesia tidak ditumpangi kepentingan politis apapun, maka Indonesia dapat bersikap lebih netral dan obyektif. Tidak setiap upaya intervensi berhasil. Jika hasil yang tidak diharapkan tidak tercapai, Indonesia tidak terbebani oleh perasaan bersalah apa pun karena keberhasilan dan kegagalan itu tergantung oleh banyak faktor. Karenanya harus disiapkan kriteria obyektif untuk mengukur keberhasilan. Indonesia juga harus menentukan kapan harus mengakhiri peran (*exit point*). Kegagalan mengantisipasi *exit point* dapat berdampak negatif, jangan sampai keterlibatan RI justru melahirkan konflik baru dan/atau menjadi bagian dari konflik.

Selain itu, kredibilitas figur mediator/fasilitator sangat penting. Pemilihan tokoh-tokoh yang terlibat dalam upaya penyelesaian konflik pun harus tepat, seperti memiliki *track record* yang baik di dalam maupun di luar negeri dan figur tersebut tidak pernah terlibat konflik dengan pihak lain. Figur-figur ini perlu mendapat *back up* tokoh yang memahami resolusi konflik. Selain itu figur mediator/fasilitator harus bisa diterima oleh berbagai pihak: masyarakat Thailand Selatan, pemerintah Thailand, masyarakat Thailand dan Malaysia.

Untuk memaksimalkan potensi keberhasilan mediasi/fasilitasi, Indonesia harus bisa melakukan secara simultan pendekatan kepada tiga strata aktor yang terlibat konflik: level elit, level menengah dan level akar rumput. Kelompok kelas menengah memegang peranan krusial karena dengan modal yang dimilikinya kelompok ini memiliki kemampuan mendesak ke atas/elit dan menekan/memprovokasi kalangan akar rumput. Pendekatan melalui cara tersebut memerlukan sumber daya yang besar. Modal ini fundamental diperlukan pada tahap awal untuk memutus mata rantai kekerasan.

Pihak-pihak yang bertikai perlu diyakinkan bahwa hidup berdampingan secara damai (*peaceful co-existence*) lebih penting daripada memenangkan kepentingannya masing-masing tetapi hidup dengan tidak damai. Kepentingan riil/fundamental lebih penting daripada kepentingan politik formal seperti yang dituntutnya. Penyelesaian harus berbasis kepentingan riil dan dapat dinegosiasikan, bukan pada hal-hal yang *non-negotiable*. Pada tahap ini perlu dipisahkan masalah dengan solusi. Perlu dicari solusi alternatif di luar akar masalah dan penyelesaian harus diarahkan pada hal yang nyata.

Secara diplomatik Indonesia perlu menggunakan posisinya dalam ASEAN dengan menggunakan kesepakatan ASEAN mengenai *constructive engagement*. Mendekati permasalahan dalam negeri Thailand menggunakan mekanisme organisasi regional merupakan sesuatu yang tidak melanggar prinsip non-intervention. ASEAN memerlukan Asia Tenggara yang stabil, stabilitas yang diperlukan oleh semua anggota ASEAN.

Daftar Pustaka

- Carment, D. & Rowlands, D. (1998) 'Evaluating Third Party Intervention in Intrastate Conflict'. In *Journal of Conflict Resolution* 42(5):572-599.
- Dulyakasem, U. (1984) Muslim-Malay Separatism in Southern Thailand: Factors Underlying the Political Revolt. In Joo-Jock, Lim & Vani S (eds.). *Armed Separatism in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.
- Gleditsch K.S, & Beardsley, K. (2004) Nosy Neighbours: Third Party Actors in Central American Conflicts. *Journal of Conflict Resolutions* 48(3) June 2004.
- Heraclides, A. (1997) The Ending of Unending Conflicts: Separatist War. In *Millennium: Journal of International Studies* 26(3):679-707.
- Khosla, D. (1999) Third Worlds States as Intervenors in Ethnic Conflicts: Implications for Regional and International Security. *Third World Quarterly* Vol. 20, No.6.
- McVey, R. (1984) Separatisme and the Paradoxes of the Nation-state in Perspective. In Joo-Jock, L. & Vani S. (eds.). *Armed Separatism in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.
- Miall, H., Ramsbotham, O., & Woodhouse, T. (2000) *Resolusi Damai Konflik Kontemporer: Menyelesaikan, Mencegah, Mengelola dan Mengubah Konflik Bersumber Politik, Sosial, Agama dan Ras*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Regan, P. M. (1996) 'Choosing to Intervene: Outside Interventions in Internal Conflicts'. *The Journal of Politics* 60(3):754-779.
- Regan, P. M. (2002) Conditions of Successful Third-Party Intervention in Intrastate Conflicts. *Journal of Conflict Resolution* 40(2):336-359.
- Saideman, S. M. (2002) Discrimination in International Relations: Analyzing External Support for Ethnic Groups. *Journal of Peace Research* Vol. 39, No. 1.
- Tan, A. (2000) *Armed Rebellion in the ASEAN States: Persistence and Implications*. Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, RSPAS, ANU.