

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan utama PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) adalah mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional. Sejak berdiri, PBB sering menjadi pihak yang berperan dalam upaya pencegahan pertikaian agar tidak tereskalasi menjadi peperangan, membujuk pihak-pihak bertikai supaya menggunakan alternatif negosiasi tanpa kekerasan dibandingkan dengan mengedepankan kekuatan persenjataan, atau membantu memulihkan kembali perdamaian ketika konflik pecah. PBB telah membantu mengakhiri sejumlah konflik, sering melalui resolusi Dewan Keamanan PBB (organ utama dalam menanggulangi masalah-masalah perdamaian dan keamanan internasional).

Dalam membangun perdamaian dan keamanan dunia, organ-organ PBB seperti Dewan Keamanan (DK), Majelis Umum (MU) dan Sekretaris Jenderal (Sekjen), sama-sama memainkan peran penting. DK PBB adalah organ utama PBB yang mempunyai tanggung jawab utama untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan. Berdasarkan Piagam PBB, negara-negara anggota diwajibkan untuk menyelesaikan pertikaian mereka dengan cara damai, sehingga tidak mengancam perdamaian dan keamanan internasional, serta keadilan. Salah satu bentuk nyata upaya Dewan Keamanan PBB dalam upaya penyelesaian konflik adalah dalam kasus sengketa wilayah Sahara Barat antara Maroko dengan Front Polisario.

Maroko dan Sahara Barat merupakan satu kesatuan wilayah Kerajaan Maroko sebelum masuknya kolonialisme Eropa ke wilayah Afrika. Wilayah ini

kemudian terbagi dua dan masing-masing dikuasai oleh negara yang berbeda, Bagian utara dan sekitar Sahara Barat yang terdiri atas Maroko, Mauritania dan Aljazair dikuasai oleh Prancis sedangkan separuh bagian Sahara Barat dikuasai oleh Spanyol. Meskidemikian, Spanyol mendapat keuntungan yang cukup banyak karena wilayah Sahara barat yang dikuasainya merupakan wilayah perikanan terbaik didunia, selain itu wilayah ini memiliki sumber-sumber mineral fosfat dan bijih bbesi yang melimpah.

Maroko dan Front Polisario memiliki hubungan yang konfliktual dan bertentangan satu sama lain dalam hal kepemilikan wilayah Sahara Barat. Maroko merupakan aktor yang pertama kali melakuka tindakan yang memprovokasi munculnya konflik. Maroko menginginkan adanya integrasi wilayah seutuhnya Kerajaan Maroko seperti sebelum terpecah menjadi dua karena kolonialisasi Prancis dan Spanyol. Hal ini dilakukan dengan menganeksasi wilayah Sahara Barat yang ditempati oleh orang-orang Sharawi dan Front Polisario. Isu penyatuan Sahara Barat menjadi salah satu isu prioritas bagi Maroko dibuktikan dengan adanya badan khusus dalam pemerintahan yang mengurus isu ini. Badan khusus ini bernama Dewan Penasihat Kerajaan untuk Urusan Sahara (CORCAS) (Ariyati).

Front Polisario (*Frente popular para la Liberacion de Saguia el Hamra y de Rio de Oro*) adalah gerakan kemerdekaan yang muncul dari sekelomp mahasiswa Universitas Rabat untuk melawan kekuasaan Spanyol pada saat itu. Kelompok ini resmi dibentuk dengan nama Front Polisario (The Polisario Front) pada Mei 1973. Kelompok mendapat dukungan kuat dari rakyat Sahrawi dan mampu melakukan gerilya dan melakukan serangan terhadap Pasukan Spanyol dan juga pasukan Maroko. Kelompok ini memiliki visi untuk mendapatkan pembebasan nasional dan mendapatkan kemerdekaan

secara penuh dari kolonialisme Spanyol maupun yang sedang diupayakan oleh Maroko. Front Polisario ini meyakini bahwa wilayah Sahara Barat yang merupakan bekas kolonisasi Spanyol merupakan wilayah mereka, Selain itu Mereka memiliki pandangan yang berlawanan dengan Maroko karena beranggapan bahwa satu-satunya penyelesaian konflik Shara Barat adalah melalui referendum.

Kontribusi PBB dalam upaya penyelesaian konflik dapat dilihat melalui pengiriman tentara perdamaian dan mengupayakan penyelesaian konflik melalui dialog dan pertemuan. PBB juga meluncurkan *UN Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO) yang mengupayakan penyelesaian damai konflik melalui pengamanan selama proses mediasi dan referendum (Security Council Report, 2019). Selain itu PBB, sebenarnya terdapat beberapa aktor yang juga mendukung upaya perdamaian meskipun tidak secara langsung seperti African Union sebagai organisasi kawasan Afrika dan juga Uni Eropa sebagai mitra ekonomi Maroko dan Aljazair memberikan bantuan kemanusiaan pada saat terjadi konflik bersenjata.

Pada tahun yang sama, Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai organisasi internasional turut andil dalam upaya penyelesaian konflik Sahara Barat. PBB mengeluarkan Resolusi Dewan Keamanan no 690 dan juga dibawah SPECPOL mengirimkan pasukan penjaga perdamaian MINURSO atau *Mission des Nations Unies Pour l'organisation d'un Referendum au Sahara Occidental* untuk mengendalikan situasi agar gencatan senjata tidak semakin parah selama proses referendum.

Selain itu PBB juga memfasilitasi perundingan dengan mengutus James Baker sebagai mediator dan dikeluarkannya Baker Plan I untuk diadakannya otonomi khusus dan Baker Plan II mengusulkan membuat sebuah

otoritas Sahara Barat yang akan memimpin pemerintahannya sendiri selama 5 tahun sebelum otonomi diadakan. Aljazair dan Polisario setuju tetapi Maroko menolak karena kemungkinan besar Sahara Barat akan memutuskan referendum dan memilih merdeka. Kedua rencana resolusi konflik itu tidak dapat berjalan karena terus terjadi penolakan antara kedua pihak yang menimbulkan proses penyelesaian sengketa sulit terselesaikan bahkan sampai mandat MINURSO diperpanjang. Pada skripsi ini penulis ingin menjelaskan mengenai faktor yang melatar belakangi kegagalan PBB dalam upaya resolusi konflik terfokus pada periode 1997-2004 dimasa James Baker ditunjuk sebagai mediator konflik.

B. Rumusan Masalah

Dengan latar belakang di atas kemudian penulis menarik rumusan masalah yaitu “Mengapa Perserikatan Bangsa-Bangsa Gagal Dalam Upaya Mediasi Penyelesaian Konflik Sengketa Sahara Barat pada periode tahun 1997-2004?”

C. Kerangka Pemikiran

1. Teori Organisasi Internasional

Menurut Le Roy A. Bannet dalam bukunya yang berjudul “*International Organization: Principles and Issue*” Organisasi Internasional didefinisikan sebagai wadah kerjasama dan hubungan antar negara untuk tercapainya kepentingan nasional masing-masing negara dalam konteks hubungan internasional (Bannet, 1991). Istilah *International Governmental organization* (IGO) mengacu pada entitas yang dibuat dengan dasar perjanjian, yang melibatkan dua atau lebih negara, untuk bekerja dengan itikad baik, pada isu-isu kepentingan bersama. Dengan tidak adanya perjanjian, IGO tidak ada dalam arti hukum (Harvard Law School). IGO yang dibentuk oleh perjanjian lebih

menguntungkan daripada sekadar pengelompokan negara karena mereka tunduk pada hukum internasional dan memiliki kemampuan untuk membuat perjanjian yang dapat dilaksanakan di antara mereka sendiri atau dengan negara. Tujuan utama IGO adalah untuk menciptakan mekanisme bagi penduduk dunia untuk bekerja bersama dibidang perdamaian dan keamanan, dan juga untuk menangani masalah ekonomi dan sosial. Di era globalisasi yang semakin meningkat dan saling ketergantungan antar negara saat ini, IGO telah memainkan peran yang sangat signifikan dalam sistem politik internasional dan tata kelola global.

Menurut Le Roy A. Bannet Organisasi internasional memiliki 2 fungsi utama yaitu berfungsi menyediakan hal-hal yang dibutuhkan bagi kerjasama antar negara yang bertujuan untuk menghasilkan keuntungan besar bagi seluruh bangsa dan fungsi kedua yaitu untuk memperbanyak saluran komunikasi antar pemerintahan, sehingga ketika terjadi permasalahan adanya ide-ide yang dapat menyelesaikan masalah tersebut.

Untuk menjalankan fungsinya, terdapat 3 peranan utama organisasi internasional yakni sebagai instrumen, arena dan sebagai aktor independen (Bannet, 1991). Organisasi internasional sebagai instrument dapat diartikan sebagai penggunaan organisasi internasional sebagai alat penyambung kepentingan kebijakan masing-masing negara anggotanya yang digunakan untuk melakukan diplomasi dalam rangka mencapai kesepakatan. Kemudian organisasi internasional sebagai arena dapat diartikan bahwa organisasi internasional berperan menjadi tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan seperti perundingan, perumusan perjanjian-perjanjian internasional, dan konsultasi. Terakhir, organisasi internasional sebagai actor artinya organisasi internasional dalam

melaksanakan mandatnya harus memposisikan diri sebagai actor independent yang bertindak tanpa dipengaruhi oleh kekuatan lain.

Sebagai organisasi internasional, dalam kasus Sahara Barat, PBB memiliki peranan penting dalam upaya melindungi dan menjaga perdamaian manusia sesuai dengan piagam perdamaian PBB. PBB sendiri digunakan sebagai instrumen utama bagi negara anggotanya untuk menyelesaikan konflik dan permasalahan yang tidak mampu mereka selesaikan sendiri. Menurut pasal 33 Piagam PBB, Dari ketiga kategori tersebut, untuk dapat menyelesaikan konflik dan menciptakan keadaan damai di lingkungan internasional, organisasi internasional memiliki tiga bentuk tahapan intervensi yang dapat dilakukan guna mencapai resolusi konflik antara *peacekeeping*, *peacemaking* dan *peacebuilding* (Situmorang, 1999). Pertama adalah *Peace-keeping*, merupakan intervensi kemanusiaan yang melibatkan aktivitas militer untuk menghentikan pertikaian yang terjadi dan mengubah kondisi konflik laten menjadi damai. *Peacekeeping* ini merupakan tahapan pertama dalam upaya penyelesaian konflik untuk membuka adanya penyelesaian konflik berupa dialog damai antar pihak berkonflik. Intervensi kedua yaitu *Peace-making*, merupakan bentuk intervensi lanjutan yang dilakukan setelah pertikaian mereda dan kedua pihak bertikai bersedia untuk menyelesaikan permasalahan melalui aktivitas politik dan diplomatik melalui negosiasi, mediasi, arbitrase ataupun koalisi. Intervensi terakhir yakni *Peacebuilding*, merupakan intervensi yang dilakukan oleh organisasi internasional atau dalam hal ini adalah PBB untuk membangun kembali sebuah negara pasca konflik terselesaikan dan menjaga agar tetap dalam keadaan damai.

Dalam kasus sengketa wilayah Sahara Barat antara Maroko dengan Front Polisario, PBB ditunjuk sebagai organisasi internasional yang bertugas menyelesaikan konflik antara kedua negara berkonflik. Dalam hal ini PBB telah melakukan intervensi seperti peace keeping dan peace making untuk mengubah kondisi konflik menjadi damai. Namun dalam skripsi ini penulis lebih fokus pada kegagalan intervensi peacemaking PBB sebagai upaya perdamaian kedua pihak melalui cara negosiasi dan mediasi.

2. Teori Negosiasi dan Mediasi

Negosiasi atau dalam bahasa Inggris “*Negotiation*” secara umum dapat diartikan sebagai proses tawar-menawar dengan cara berunding untuk tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak. Proses negosiasi ini bertujuan untuk mempertemukan dan menjembatani kepentingan negara bertikai dan menyamakan persepsi kedua pihak bertikai mengenai konflik yang terjadi (Sawyer & Guetzkow, 1965).

Menurut G.A Craig dan AL. George terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh pihak bertikai sebelum dilakukan negosiasi yang terdiri dari dua elemen, yakni adanya kesepakatan dan isu yang sama dari konflik karena tanpa adanya kepentingan dan isu yang sama maka tidak akan ada yang dapat dinegosiasikan (Craig & George, 1980). Namun seringkali dalam beberapa kasus pihak bertikai tidak mampu mencapai kesepakatan sehingga mengalami proses perundingan yang berlarut-larut seperti halnya dalam kasus sengketa wilayah Sahara Barat antara Maroko dengan Front Polisario. Ketika hal ini terjadi maka diperlukan adanya mediasi melalui intervensi pihak ketiga yang memiliki posisi netral diantara pihak bertikai dan berperan sebagai moderator.

Menurut Jacob Borcovitch, mediasi dapat didefinisikan sebagai bentuk manajemen konflik sukarela yang dicirikan dengan bentuk intervensi non-koersif, non-kekerasan, dan tidak mengikat (Zartman W. , 2007). Sebaliknya, menurut Ho Won Jeong mediasi dianggap sebagai proses dimana pihak ketiga yang netral, dapat diterima oleh semua pihak yang bersengketa, memfasilitasi komunikasi yang memungkinkan para pihak untuk mencapai penyelesaian yang dinegosiasikan (Jeong, 2009). Dalam hubungan internasional, mediasi merupakan proses yang diberikan oleh pihak netral berupa bantuan terhadap suatu konflik dengan memberikan berbagai pertimbangan dan pilihan solusi alternatif penyelesaian konflik.

Mediasi dilakukan oleh pihak ketiga yang disebut mediator yang melakukan intervensi terhadap sengketa untuk mengubah, memodifikasi, menyelesaikannya, mempengaruhinya dengan cara tertentu. Mediator harus bersikap netral, tidak memihak dan berperan aktif dalam upaya penyelesaian sengketa karena memiliki tanggung jawab untuk mencari solusi (jika memungkinkan) dan mengusulkannya kepada para pihak yang terlibat. Terdapat beberapa unsur mediasi yang dikemukakan oleh Jonathan Wilkenfeld melalui artikelnya yang berjudul *Mediating International Crises: Cross-National and Experimental Perspectives*, unsur yang pertama adalah adanya pihak mediator atau pihak ketiga yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang terlibat konflik dan dianggap netral oleh kedua pihak berkonflik serta memiliki pemahaman atas permasalahan yang sedang terjadi. Unsur kedua yakni adanya permasalahan yang tidak dapat menemukan titik penyelesaian tanpa adanya intervensi pihak ketiga bersifat yaitu moderator sebagai fasilitator untuk tercapainya kesepakatan alternatif

yang disetujui pihak berkonflik. Unsur ketiga yakni adanya kesadaran dari pihak berkonflik dan unsur terakhir adalah adanya kompromi (Wilkenfeld, Young, Asal, & Quinn, 2003).

Meskipun mediator memiliki peran aktif dalam upaya penyelesaian sengketa, para pihak bersengketa memiliki hak untuk memegang kendali atas seluruh proses penyelesaian konflik. Hasil dari proses mediasi dapat diterima atau ditolak oleh kedua belah pihak setiap saat, oleh karena itu hasil dari setiap mediasi tidak mengikat dan hasilnya adalah *win-win solution*. Karena hasil akhir mediasi harus disetujui oleh para pihak yang bersengketa, mediator memiliki pengaruh yang lebih besar jika ia menjanjikan (atau secara langsung memberikan) kepada mereka semacam dukungan politik atau ekonomi dan jika mereka memiliki harapan besar pada hasil tersebut. Penting juga untuk menekankan fakta bahwa struktur interaksi antara para pihak banyak berkembang selama mediasi. Transformasi ini, bagaimanapun, tidak datang sendiri, tetapi terjadi seiring dengan: evolusi pola komunikasi, eksplorasi pendekatan baru untuk perselisihan, dan metode yang berbeda untuk mengevaluasi opsi yang layak.

Menurut Geoff R. Berridge, mediator dapat dibedakan menjadi dua berdasarkan pengaruhnya (Berridge, 1999). *Track One Mediation* adalah mediator yang ditunjuk oleh negara dengan berbagai alasan seperti keinginan negara tersebut untuk menyelesaikan krisis dan mencapai stabilitas global, keinginan untuk meningkatkan martabat dimata internasional, dan terakhir kebutuhan untuk melakukan deeskalasi didalam persekutuan. Kategori kedua yakni *Track Two Mediation* atau biasa disebut sebagai *citizen diplomacy*, merupakan bentuk mediasi yang dilakukan oleh NGO atau individu. Meskipun dilakukan oleh

NGO yang tidak memiliki kapabilitas dalam hal militer, sumberdaya, pendanaan dll, terkadang bentuk mediasi ini berhasil di beberapa kasus.

Keberhasilan negosiasi dan mediasi juga ditentukan oleh gaya mediasi mediator konflik. Mediator dapat menerapkan strategi atau gaya mediasi yang berbeda-beda, terdapat 3 jenis gaya mediasi yakni Mediasi Fasiliatif, Formulatif (evaluatif) dan Manipulatif (Zartman & Touval, 1985). sedangkan Formulatif dan Manipulatif lebih berorientasi pada hasil. Pilihan di antara opsi-opsi ini dilakukan hanya setelah analisis berupa sifat perselisihan, masalah yang dipertaruhkan, sifat para pihak, dan hubungan di antara pihak berkonflik dilakukan. Oleh karena itu, sebelum mengidentifikasi gaya yang tepat untuk diadopsi, perlu dilakukan analisis konteks di mana proses mediasi terjadi.

Selain itu, selain kapasitas nyata seorang mediator, variabel eksternal lain yang dapat mempengaruhi efektivitas mediasi adalah keinginan dan motivasi pihak untuk mengakhiri konflik, urusan internal mereka, proses pengambilan keputusan internal mereka, dan distribusi mereka. kekuasaan. Seperti yang akan terlihat, dalam krisis Sahara Barat, variabel-variabel eksternal ini telah peran kunci dalam mempengaruhi efektivitas upaya para mediator PBB, misalnya selama era mediasi James Baker.

D. Hipotesa

Berdasarkan penjelasan di atas penulis menyimpulkan bahwa jawaban sementara alasan mengapa PBB sebagai inststitusi internasional yang bertugas menyelesaikan sengketa antara Maroko dan Sahara Barat gagal dalam proses mediasi adalah karena :

1. PBB gagal menjalankan perannya sebagai instrumen penyelesaian konflik dalam proses peacemaking
2. Tidak terciptanya kompromi diantara Maroko dan Front Polisario.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah dan hipotesis diatas, maka Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan alasan kegagalan mediasi PBB sebagai upaya penyelesaian konflik antara Maroko dan Sahara Barat dalam periode waktu 1997-2004.

F. Metode Penulisan dan Analisa Data

Dalam hal ini penulis menggunakan metode kualitatif yang mengumpulkan data dengan berfokus dengan analisis dari sumber data yang didapatkan. Data yang dikumpulkan berasal dari studi literatur dan online research yang mengumpulkan data dengan cara membaca dan mempelajari referensi sesuai dengan topik yang telah dikaji. Sifat dari kepenulisan ini adalah eksplanatif yaitu dengan mencari sebab akibat mengapa suatu fenomena dapat terjadi. Jenis data yang digunakan berupa data sekunder dari literatur berupa buku, jurnal, artikel, dan berita baik media cetak maupun media elektronik.

G. Batasan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jangka waktu dari tahun 1997-2004. Dimana pada jangka tahun tersebut PBB menunjuk James Baker sebagai mediator dalam upaya penyelesaian konflik antara Maroko dengan Front Polisario, Namun upaya mediasi yang cukup lama tersebut mencapai kegagalan

dan ditandai dengan pengunduran diri James Baker sebagai mediator konflik Sahara Barat.

H. Sistematika Skripsi

Dalam sistematika penelitian ini, penulis membagi sistematika penulisan menjadi empat bab diantaranya sebagai berikut:

BAB I :Latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teori, hipotesis, tujuan penelitian, metode dan analisa data, dan sistematika penulisan.

BAB II :Di dalam BAB ini akan menjelaskan mengenai gambaran umum terkait dengan dinamika Konflik di Sahara Barat dan keterlibatan PBB sebagai upaya mediasi untuk menyelesaikan Konflik Maroko dan Front Polisario.

BAB III:Menjelaskan mengenai analisa kegagalan mediasi PBB dalam Konflik Sahara Barat.

BAB IV:Menjelaskan kesimpulan dari penelitian ini, yang merupakan jawaban dari rumusan masalah di atas.