

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

OSCE Minsk Group merupakan salah satu institusi resmi yang dibentuk oleh *Organization for Security and Cooperation in Europe* (OSCE) di Roma pada tahun 1994. Lembaga ini memiliki anggota tetap sebanyak delapan negara yakni Belarusia, Jerman, Italia, Swedia, Finlandia, Turki, Armenia dan Azerbaijan, serta dipimpin oleh negara – negara berpengaruh di Dunia seperti Amerika Serikat, Rusia, dan Prancis sebagai *triple co-chairmanship* (OSCE, 2018).

OSCE Minsk Group memiliki tugas untuk: 1) mempersiapkan suatu kerangka kerja dalam resolusi konflik melalui proses negosiasi; 2) memperoleh kesimpulan dari para pihak yang berkonflik guna mencapai suatu kesepakatan atau perjanjian dalam upaya menghentikan konflik lewat konferensi minsk; 3) serta mempromosikan proses perdamaian dengan mengerahkan *OSCE multinational peacekeeping forces* (OSCE, 2018).

Selain itu, lembaga ini memiliki peran dan fungsi sebagai suatu forum untuk dapat menjadi mediator dan fasilitator antar pihak yang berkonflik dalam menangani suatu masalah sehingga hal tersebut dapat didiskusikan bersama guna mencapai suatu perjanjian atau kesepakatan. Sebagaimana yang disampaikan oleh Clive Archer mengenai peran organisasi internasional yakni:

1. Instrumen (alat/sarana), yaitu untuk mencapai suatu kesepakatan, menekan intensitas konflik dan menyalurkan tindakan.
2. Arena (forum/wadah), yaitu untuk berhimpun, berkonsultasi, dan memprakarsai pembuatan keputusan secara bersama atau perumusan perjanjian – perjanjian internasional (*convention, treaty, protocol, agreement, etc*).
3. Pelaku (aktor), bahwa organisasi internasional juga bisa merupakan aktor yang autonomus dan bertindak dalam kapasitasnya sendiri sebagai organisasi internasional dan bukan lagi sekedar pelaksanaan kepentingan anggota – anggotanya (Achiver, 1983).

Konflik merupakan suatu fenomena yang tidak dapat dihindari pada zaman ini. Konflik sering dihubungkan dengan sesuatu hal yang berkonotasi negatif seperti perselisihan, kekerasan, dan bentrokan. Menurut Soerjono Soekanto, konflik adalah suatu pertikaian atau perpecahan yang dilakukan oleh individu atau kelompok guna mencapai suatu tujuan namun dengan menggunakan ancaman dan kekerasan sebagai tindak pertentangan terhadap lawannya (Soekanto, 1992).

Seiring dengan perkembangan ilmu Hubungan Internasional maka semakin banyak pula konflik yang dicermati, salah satunya yakni sengketa perbatasan wilayah. Sengketa wilayah merupakan suatu keadaan dimana antar pihak satu dengan pihak yang lain saling berusaha memperebutkan batas – batas wilayah dengan menggunakan data – data yang mereka miliki agar wilayah tersebut menjadi wilayah kedaulatan mereka.

Tidak dapat dipungkiri bahwasanya dengan memperluas wilayah kedaulatan merupakan salah satu

cara yang mudah untuk menekankan eksistensi negara tersebut di kancah dunia internasional. Maka tidak heran apabila banyak negara di dunia saat ini menggunakan cara tersebut guna mencapai kepentingan nasionalnya. Namun, konflik perbatasan wilayah sering sekali memicu penggunaan kekuatan militer yang berujung pada pertumpahan darah. Misalnya seperti kasus sengketa wilayah Nagorno Karabakh yang diperebutkan oleh Armenia dan Azerbaijan.

Nagorno Karabakh yang terletak di Kaukasus Selatan merupakan suatu wilayah yang menjadi pemicu gejolak hubungan antar Armenia dan Azerbaijan. Sejak kekuasaan Uni Soviet sebagai negara *super power* setingkat dengan Amerika Serikat ini berakhir pada tahun 1980an. Diketahui bahwa dua negara bekas gabungan Uni Soviet ini yang pada akhirnya memutuskan untuk memisahkan diri dan menjadi negara independen terlibat dalam suatu sengketa wilayah.

Namun, konflik ini sedikit berbeda dengan sengketa wilayah yang dihadapi oleh negara lainnya. Hal ini disebabkan bukan hanya perbatasan wilayah saja yang dipermasalahkan, tetapi kemunculan konflik baru yakni konflik etnis membuat masalah ini semakin rumit. Pasca runtuhnya kejayaan Uni Soviet, konflik etnis menjadi salah satu permasalahan utama yang masih sering terjadi di kawasan negara – negara pecahan Uni Soviet tersebut (Tishkov, Valey, 1994).

Konflik etnis merupakan suatu fenomena perdebatan antar dua pihak atau lebih yang dilatarbelakangi oleh masalah politik, ekonomi, sosial dan budaya, serta territorial atau perbatasan wilayah (Winardi, 1994). Konflik ini termasuk kedalam salah satu ancaman terbesar yang dapat mengganggu kestabilan keamanan dan perdamaian dunia internasional. Hal tersebut dikarenakan konflik etnis sering memicu adanya

kekerasan dan pertumpahan darah yang akan menyebabkan banyaknya korban jiwa.

Faktor utama gejolak hubungan etnis Armenia dan Azerbaijan yakni adanya perdebatan argumen dari masing – masing pihak yang berkonflik. Baik Azerbaijan dan Armenia berusaha memenangkan klaim kepemilikan Nagorno Karabakh tersebut berdasarkan pada data dan argumen sejarah yang mereka miliki sehingga membuat konflik ini sangat sulit untuk diselesaikan.



Figure 1: Map of Conflict

Source: <https://kabar24.bisnis.com/read/20200928/19/1297315/konflik-armenia-azerbaijan-turki-jangan-biarkan-kaukasus-terbakar>

Berdasarkan peta diatas, dapat dilihat bahwa wilayah Nagorno Karabakh terletak ditengah antar Armenia dan Azerbaijan. Namun, secara internasional wilayah tersebut diakui sebagai bagian dari Azerbaijan. Hal ini sesuai dengan klaim Azerbaijan yang menyatakan bahwa Nagorno Karabakh masuk ke dalam wilayah kedaulatannya. Selain itu, klaim ini juga diperkuat dengan adanya keputusan dari Uni Soviet pada

tahun 1923 yang memberikan wilayah Nagorno Karabakh sebagai *Oblast Otonom* kepada Azerbaijan.

Sedangkan Armenia mengklaim berdasarkan jumlah penduduknya yang mayoritas merupakan dari etnis Armenia. Sejak terbentuknya Transkaukasus yang terdiri atas Azerbaijan, Armenia, dan Georgia oleh Uni Soviet. Nagorno Karabakh sudah dihuni oleh etnis Armenia sebanyak 95 persen. Berbeda dengan Azerbaijan, Armenia berpendapat bahwa wilayah tersebut merupakan tempat awal kerajaan Kristen yang berasal dari nenek moyangnya.

Perdebatan argumen dan tidak adanya keputusan yang jelas terkait hak kepemilikan wilayah Nagorno Karabakh tersebut memicu aksi bentrok antar etnis Armenia dan Azerbaijan. Penggunaan kekerasan, kekuatan militer dan senjata pun tidak dapat dihindari lagi. Bukan hanya itu saja, adanya pengusiran secara paksa dan *ethnic cleansing* juga dilakukan guna menempati dan menguasai wilayah Nagorno Karabakh. Diketahui bahwa bentrokan tersebut menewaskan lebih dari 30.000 orang serta merusak infrastruktur yang mana lebih dari 100.000 orang kehilangan tempat tinggalnya dan mengharuskan mereka mencari tempat pengungsian.

Adanya pertumpahan darah yang menewaskan banyak orang menyebabkan konflik etnis ini masuk ke dalam fase krisis kemanusiaan. Hal ini tentu saja menimbulkan keprihatinan dari aktor dunia internasional terutama organisasi keamanan internasional seperti PBB dan OSCE. Mereka sangat mengecam konflik tersebut dan menyerukan agar negara yang berkonflik untuk dapat segera menyelesaikan masalahnya.

Namun, konflik perbatasan wilayah dan etnis yang sudah berlangsung sejak tahun 1980an merupakan salah satu konflik terbesar di Dunia yang sangat sulit untuk menemukan titik penyelesaiannya. Kesadaran untuk

melibatkan intervensi dari *third party* sangat dibutuhkan dalam membantu menyelesaikan konflik ini.

Kehadiran negara – negara yang berdekatan dengan dua negara berkonflik seperti Rusia dan Turki serta negara adidaya yakni Amerika Serikat dianggap masih kurang efektif. Hal ini dikarenakan masih adanya hubungan istimewa yang dimiliki setiap negara penengah terhadap negara yang berkonflik yang mana hal tersebut dianggap sebagai suatu hambatan dalam menyelesaikan konflik Nagorno – Karabakh tersebut.

Dikarenakan negara – negara tersebut dianggap kurang efektif dalam membantu menyelesaikan konflik Nagorno Karabakh. Maka, sangat dibutuhkan suatu lembaga khusus yang dapat bekerja lebih efektif dalam memfokuskan tujuannya kepada penyelesaian konflik tersebut. *Organization on Security and Cooperation in Europe* (OSCE) yang merupakan sebuah organisasi internasional dari Uni Eropa menyarankan untuk menjadikan OSCE Minsk Group sebagai suatu lembaga yang dapat menjadi mediator dan fasilitator antara Armenia dan Azerbaijan.

OSCE Minsk Group bertugas untuk memediasi dan memfasilitasi kedua pihak yang berkonflik dengan mengadakan pertemuan – pertemuan secara teratur serta mengunjungi wilayah Nagorno Karabakh secara rutin guna memantau sengketa wilayah tersebut. Selain itu, OSCE Minsk Group juga diberi mandat untuk memberikan kerangka kerja yang tepat dalam resolusi konflik agar mendapatkan suatu penyelesaian berupa keputusan atau perjanjian dengan mempertimbangkan kepentingan – kepentingan para pihak yang berkonflik.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis paparkan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan menjadi fokus pembahasan penulis dalam skripsi ini adalah **“Bagaimana keterlibatan OSCE Minsk Group dalam menengahi Armenia dan Azerbaijan terkait sengketa wilayah Nagorno Karabakh?”**.

3. Kerangka Konseptual

Berdasarkan rumusan masalah yang telah penulis uraikan, maka dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan beberapa kerangka konseptual. Adapun kerangka tersebut yakni: Konsep Resolusi Konflik dan Mediasi.

1. Resolusi Konflik

Resolusi konflik adalah suatu upaya penyelesaian konflik antar dua pihak atau lebih dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kepentingan yang hendak dicapai dari setiap pihak. Resolusi konflik dapat dilakukan oleh dua pihak yang berkonflik dan dapat juga mendatangkan *third party* yang dianggap mempunyai kemampuan apabila merasa perlu. Resolusi konflik biasanya mengutamakan cara - cara damai, namun penggunaan kekuatan militer diperbolehkan apabila berada dalam situasi mendesak.

Sedangkan resolusi konflik menurut Johan Galtung yakni: “terdapat tiga tahapan dalam penyelesaian konflik: *pertama, Peacekeeping* yakni proses menghentikan atau mengurangi aksi kekerasan melalui kekuatan militer yang

menjalankan peran sebagai penjaga perdamaian yang bersifat netral. *Kedua, Peacemaking* yakni proses yang tujuannya merekonsiliasi sikap politik dan strategi dari pihak yang bertikai melalui mediasi, negosiasi, arbitrase terutama pada level elit atau pemimpin. *Ketiga, Peacubuilding* yakni proses implementasi perubahan atau rekonstruksi sosial, politik, ekonomi demi terciptanya perdamaian yang langgeng (Hermawan, 2007).”

Berdasarkan konsep resolusi konflik yang telah penulis paparkan sebelumnya, dapat dilihat bahwasanya tahapan resolusi konflik yang digunakan oleh OSCE Minsk Group dalam menengahi pihak Armenia dan Azerbaijan mengacu pada poin kedua yakni *peacemaking*. Dimana tujuan dan fungsi awal dari dibentuknya OSCE Minsk Group tidak lain ialah untuk merekonsiliasi dan menyusun strategi yang tepat dalam upaya penyelesaian konflik lewat mediasi, negosiasi dan arbitrase.

OSCE Minsk Group sebagai suatu institusi yang direkomendasikan oleh OSCE untuk menjadi pihak ketiga yang netral diharapkan dapat memberikan strategi – strategi resolusi konflik yang tepat yang dapat bekerja secara efektif dengan mengutamakan cara – cara damai dalam menyelesaikan sengketa teritorial Nagorno Karabakh agar konflik tersebut dapat diselesaikan secepatnya. Selain itu, OSCE Minsk Group juga diharapkan untuk dapat merumuskan dan menyimpulkan suatu keputusan atau perjanjian dengan mempertimbangkan kepentingan dari masing – masing pihak yang berkonflik sehingga keputusan tersebut dapat diterima oleh kedua belah pihak.

2. **Mediasi**

Mediasi berasal dari bahasa latin yakni *mediare* yang berarti berada di tengah. Hal tersebut merujuk pada suatu pihak netral yang dapat menjadi penengah diantara dua pihak yang berkonflik. Mediasi adalah suatu upaya penyelesaian konflik atau sengketa melalui proses perundingan dengan melibatkan *third party* yang netral dan tidak memiliki hubungan istimewa dengan pihak yang berkonflik sehingga dapat menghasilkan suatu keputusan atau solusi terbaik yang akan diterima oleh kedua belah pihak yang berkonflik (Pengadilan Negeri, 2015).

Sedangkan mediasi menurut Gary Goodpaster adalah suatu proses negosiasi penyelesaian masalah dengan melibatkan pihak luar yang tidak memihak untuk dapat bekerjasama dengan pihak yang berkonflik guna membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian yang memuaskan masing – masing pihak (Goodpaster, 1993). Sehingga dapat disimpulkan bahwasanya mediasi adalah suatu sarana atau forum penyelesaian masalah yang dapat membantu kedua belah pihak yang berkonflik untuk membahas dan merundingkan konflik yang terjadi lewat pertemuan – pertemuan dengan dibantu oleh pihak ketiga yang netral dan dipercayai mempunyai kapabilitas untuk menjadi mediator.

Mediasi berfungsi sebagai sarana untuk mengurangi dan menghilangkan hambatan – hambatan komunikasi antar pihak yang berkonflik, membantu menemukan alternatif resolusi konflik yang dapat diterima oleh kedua

belah pihak, serta memberikan model yang sudah terbukti efektif untuk penyelesaian konflik di masa yang akan datang (gdrc, 2018). Selain berperan menjadi mediator dalam proses mediasi, menurut Christopher Mitchell mediator itu sendiri memiliki beberapa peran, adapun peran tersebut yakni sebagai:

1. *Facilitator*, dimana dalam setiap pertemuan yang diadakan memungkinkan pihak ketiga untuk melakukan pertukaran visi dan tujuan antar pihak yang berkonflik
2. *Envisioner*, dalam proses mediasi mediator memiliki peran untuk menyiapkan data, teori, ide dan gagasan yang baru.
3. *Enhancer*, berperan untuk menyediakan sumber daya baru dalam upaya penyelesaian konflik.
4. *Guarantor*, menjadi asuransi terhadap pembicaraan yang gagal dan menawarkan solusi jangka panjang.
5. *Legitimiser*, memberikan prestise dan legitimasi terhadap suatu solusi yang telah disetujui (Mitchell, 2005).

Berdasarkan konsep mediasi yang telah penulis uraikan sebelumnya, dapat dilihat bahwasanya keterlibatan OSCE Minsk Group dalam sengketa wilayah Nagorno Karabakh yakni sebagai pihak penengah yang dapat menjadi mediator dan fasilitator yang akan memediasi serta memfasilitasi pihak Armenia dan Azerbaijan dalam menyelesaikan konflik teritorial tersebut.

OSCE Minsk Group akan bekerja sesuai dengan tujuan dan fungsi awal dibentuknya organisasi ini, adapun hal tersebut yakni: berusaha membantu kedua belah pihak yang berkonflik

untuk menyelesaikan konflik tersebut dengan mengadakan pertemuan – pertemuan rutin antara *co – chairs* OSCE Minsk Group, Armenia dan Azerbaijan. Selain itu, OSCE Minsk Group juga berupaya menjadi pihak ketiga yang netral untuk dapat membantu terjalannya komunikasi yang baik antar Armenia dan Azerbaijan agar terciptanya keefektifan dan keberhasilan dari proses mediasi tersebut.

4. Hipotesis

Keterlibatan OSCE Minsk Group dalam menengahi Armenia dan Azerbaijan terkait sengketa wilayah Nagorno Karabakh dapat dibagi kedalam dua bentuk keterlibatan yaitu antara lain:

1. Keterlibatan sebagai *civilian intervention* yang berfokus pada level *peacemaking*. OSCE Minsk Group mendesak untuk melakukan pertemuan secara damai guna membahas strategi – strategi dalam merumuskan resolusi konflik yang tepat dan efektif serta menguntungkan bagi kedua belah pihak.
2. Keterlibatan sebagai mediator berupa menjadi mediator itu sendiri dan fasilitator. Dimana OSCE Minsk Group akan memberikan gagasan alternatif penyelesaian konflik kepada pihak yang berkonflik tanpa mengintervensi keputusan akhir dan akan memfasilitasi setiap pertemuan.

Keterlibatan OSCE Minsk Group dilakukan untuk membantu Armenia dan Azerbaijan dalam menyelesaikan konflik wilayah Nagorno Karabakh secara damai dengan menghindari penggunaan kekerasan dan paksaan serta dengan mengedepankan rasa persaudaraan, solidaritas dan semangat inklusif

demikian mewujudkan perdamaian dan kesejahteraan di kedua wilayah negara.

5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latarbelakang dan rumusan masalah yang telah penulis jabarkan sebelumnya, maka tujuan dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis konflik Nagorno Karabakh serta hubungan yang dimiliki oleh Armenia dan Azerbaijan.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan peran dari OSCE Minsk Group sebagai *third party* yang akan membantu Armenia dan Azerbaijan dalam menyelesaikan sengketa perbatasan wilayah Nagorno Karabakh.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan strategi resolusi konflik yang disarankan oleh OSCE Minsk Group.

Selain itu, tujuan utama dari penulisan skripsi ini adalah sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana (S-1) pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Politik di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

6. Jangkauan Penelitian

Untuk memudahkan penelitian, penentuan batasan baik waktu maupun materi dilakukan agar penelitian ini tidak meluas dan keluar dari kerangka dan rumusan masalah yang telah ditentukan. Untuk batasan tahun, penulis mengambil jangka waktu dari tahun 2010 hingga 2018.

Sedangkan batas materi penelitian, penulis akan membahas peran dari OSCE Minsk Group dalam menyelesaikan konflik Nagorno Karabakh. Yang akan dimulai dengan menjelaskan sejarah sengketa wilayah hingga adanya konflik etnis yang berujung kepada krisis kemanusiaan, lalu keterlibatan dan upaya mediasi serta resolusi konflik yang OSCE Minsk Group sarankan dalam mengupayakan penyelesaian konflik wilayah Nagorno Karabakh tersebut.

7. Metode Penelitian

a) Jenis Penelitian

Dalam penyusunan penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif. Dimana setelah mendapatkan seluruh data dan informasi yang terakit dengan studi kasus yang diteliti, hal tersebut kemudian akan penulis analisis dan uraikan kedalam bentuk deskriptif.

b) Teknik Pengumpulan Data

Dalam penyusunan penelitian ini penulis menggunakan data sekunder. Dimana dalam mengumpulkan seluruh data dan informasi, penulis menggunakan studi kepustakaan atau *library research* yang berhubungan dengan masalah yang sedang di teliti baik melalui media cetak maupun internet seperti buku – buku, jurnal, artikel, dan web resmi.

c) Analisa Data

Dalam penyusunan penelitian ini penulis menggunakan analisis data yang bersifat deskriptif. Dimana setelah data dan informasi yang telah penulis peroleh, penulis akan menganalisis yang kemudian akan diuraikan kedalam suatu paragraf secara sistematis.

Selanjutnya penulis akan memberikan suatu kesimpulan terhadap studi kasus yang penulis teliti.

d) Interpretasi Data

Keterlibatan OSCE Minsk Group dalam membantu Armenia dan Azerbaijan untuk menyelesaikan sengketa wilayah Nagorno Karabakh yakni sebagai suatu forum yang dapat menjadi mediator dan fasilitator antara kedua pihak yang berkonflik serta membantu merumuskan strategi – strategi resolusi konflik yang kemudian akan mendapatkan suatu kesimpulan penyelesaian konflik berupa keputusan atau perjanjian.

8. Sitematika Penulisan

Ada lima bab yang akan dibahas penulis terkait **“PERAN OSCE MINSK GROUP SEBAGAI PIHAK KETIGA DALAM MENENGAHI ARMENIA DAN AZERBAIJAN TERKAIT SENGKETA WILAYAH NAGORNO KARABAKH”** yang terdiri dari: Pada bab *pertama* akan dijelaskan latar belakang, rumusan masalah, kerangka konseptual, hipotesis, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, dan metode penelitian. Bab *kedua* akan membahas general informasi tentang Nagorno Karabakh, sejarah dan perkembangan masalah perbatasan wilayah, juga akan menjelaskan general informasi terkait Armenia dan Azerbaijan. Bab *ketiga* akan membahas tentang dinamika OSCE Minsk Group. Bab *keempat* akan membahas tentang keterlibatan OSCE Minsk Group sebagai pihak penengah yang netral antara Armenia dan Azerbaijan. Dan pada bab *kelima* akan memberikan kesimpulan terkait penelitian yang telah penulis uraikan pada bab – bab sebelumnya.