

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Nagorno-Karabakh merupakan Distrik di Azerbaijan yang berbatasan langsung dengan Armenia. Sumber konflik bagi Nagorno-Karabakh adalah banyaknya etnis Armenia yang menghuni wilayah tersebut dengan persentase 73,5% berbanding terbalik dengan etnis Azeri yang hanya 25,3% yang membuat etnis Armenia mendominasi wilayah tersebut dalam segala aspek termasuk pemerintahan.¹ Eskalasi konflik secara signifikan terjadi pada 28 Desember 1991 saat etnis Armenia melakukan pemilihan parlemen pascapernyataan kemerdekaan Nagorno-Karabakh oleh etnis Armenia. Satu hari setelahnya, pertikaian pertama antara pasukan keamanan Azerbaijan dan kekuatan etnis Armenia di Nagorno-Karabakh terjadi.

Pertikaian yang terjadi terus memburuk setelah jatuh korban antara kedua pihak, yang pada akhirnya pertikaian berubah menjadi perang terbuka antara kekuatan militer Azerbaijan dan pasukan separatis di Nagorno-Karabakh. Armenia ikut terlibat dengan dalih awal menjaga keamanan perbatasan sampai pada akhirnya melakukan okupasi ke wilayah Nagorno-Karabakh. Perang ini berlangsung dari 1992 sampai 1994 dan berakhir dengan perjanjian gencatan senjata antara Azerbaijan dan Armenia pada 1995 di bawah pandu *Minsk Group*. Pelanggaran perjanjian gencatan senjata terus terjadi antara pihak yang bertikai di

¹ Administrative Department of the President of the Republic of Azerbaijan. Nagorno-Karabakh. 2015 <https://en.president.az/azerbaijan/karabakh> (diakses 24 September 2020).

wilayah perbatasan, bahkan meningkat sampai tahap perang terbuka seperti *Four Days War* pada tahun 2016 dan yang terbaru pada September 2020.

Perang terbuka dan pertikaian kekuatan militer di wilayah perbatasan Azerbaijan dan Armenia selalu mewarnai konflik Nagorno-Karabakh. Korban berjatuhan dari semua pihak yang terlibat. Sejak Desember 1991 sampai Oktober 2020 diestimasikan korban meninggal baik dari pihak sipil maupun militer mencapai angka 30.000. Estimasi jumlah tersebut diambil dari hitungan kasar berbagai sumber seperti media massa dan lembaga non pemerintah. Hal ini dilakukan karena kebijakan dari masing-masing pemerintah untuk tidak mempublikasikan jumlah korban dari konflik Nagorno-Karabakh. Menurut data *United Nations Human Rights Council* (UNHCR) terdapat 860.000 *Internally Displaced Persons* (IDPs) di Azerbaijan dan 360.000 pengungsi di Armenia dari Nagorno-Karabakh.² Seperti kasus IDPs dan pengungsi lainnya, hal tersebut menimbulkan masalah baru seperti permasalahan logistik dan permasalahan demografi lainnya. Ketegangan antara kedua negara akan membuat peristiwa kecil menjadi pemantik akan konflik bersenjata yang besar.

Melihat situasi yang sedemikian rupa, Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) memberikan mandat kepada *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) untuk menyediakan solusi politis dan pengelolaan secara damai terhadap permasalahan yang ada di Nagorno-Karabakh. Mandat tersebut diberikan berdasarkan Bab VIII piagam PBB yang berisi dasar konstitusional tentang

² UNHCR. UNHCR Publication for CIS Conference (Displacement in CIS) – Conflicts in the Caucasus. 1 Mei 1996. <https://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b5583fd4/unhcr-publication-cis-conference-displacement-cis-conflicts-caucasus.html> (diakses 24 September 2020).

keterlibatan organisasi regional dalam usaha memelihara perdamaian dan keamanan internasional yang menjadi tanggung jawab utama Dewan Keamanan.³

OSCE sendiri merupakan organisasi internasional yang menjadi forum inklusif untuk dialog terkait masalah keamanan dan wadah untuk tindakan komunal dalam rangka peningkatan taraf hidup masyarakat negara-negara anggota OSCE.⁴ Negara-negara anggota OSCE mencakup 57 negara di Eropa, Asia dan Amerika Utara. Dalam melaksanakan tugasnya OSCE berpegang pada tiga prinsip, yaitu; keamanan kooperatif, pemahaman akan keamanan yang menyeluruh dan penekanan pada dialog.

Dalam melaksanakan mandat yang diberikan oleh PBB, OSCE membuat suatu badan khusus yang diberi nama OSCE *Minsk Group*. OSCE *Minsk Group* atau lebih dikenal dengan sebutan *Minsk Group* diketuai oleh perwakilan dari Amerika Serikat, Rusia dan Perancis. Ketiganya disebut juga dengan OSCE Troika. OSCE Troika diberikan tanggung jawab menyediakan kerangka kerja yang tepat untuk resolusi konflik, memberikan kesimpulan atas penghentian konflik bersenjata demi keberlangsungan konferensi dan juga mempromosikan perdamaian dengan mengirim pasukan perdamaian OSCE.⁵

Rusia dipilih menjadi salah satu ketua Minsk Group dengan alasan posisinya yang strategis dengan kedekatan secara geografis dan politik serta

³ Heiko Borchert, "Organization for Security and Co-operation in Europe and Its Contribution to Stabilization of Central and Eastern European Countries" Arab Defense Industry (2003), hal 6.

⁴ OSCE. What is the OSCE, <https://www.osce.org/whatistheosce> (Diakses 1 Agustus 2020).

⁵ Shamkal Abilov. "OSCE Minsk Group: Proposals and Failure, the View from Azerbaijan." *Insight Turkey* Vol. 20 No. 1 (2018). hal 144.

dianggap memiliki kapabilitas untuk menyelesaikan masalah dengan statusnya sebagai salah satu kutub kekuatan dunia. Perancis dipilih untuk melengkapi kedudukan Rusia di jajaran ketua Minsk Group. Azerbaijan yang awalnya protes dengan posisi Rusia, akhirnya dapat menerima Minsk Group setelah kehadiran Amerika Serikat sebagai penyeimbang di jajaran ketua Minsk Group. Armenia dan Azerbaijan memberikan kepercayaan mereka untuk membantu proses pengelolaan konflik kepada Minsk Group. Salah satu bentuk kepercayaannya adalah dengan meratifikasi perjanjian gencatan senjata pada 1995 dengan menarik mundur kekuatan militer keduanya dari zona konflik.

Kehadiran dua kekuatan besar seperti Amerika Serikat dan Rusia dalam suatu konflik yang terjadi di daerah yang jarang terdengar tentu memiliki maksud tersendiri. Kedua negara besar tersebut memiliki kepentingan mereka sendiri. Kepentingan yang tidak dikatakan secara lantang oleh kedua negara. Kepentingan akan sumber daya alam yang terdapat di wilayah konflik tersebut. Armenia dan Azerbaijan memiliki potensi geoekonomi yang besar karena berada di wilayah pegunungan Kaukasus yang kaya akan sumber daya mineral dan juga diapit oleh laut Hitam dan laut Kaspian yang kaya akan gas alam dan minyak bumi.⁶ Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat menyatakan bahwa di laut Kaspian sendiri terdapat potensi cadangan minyak bumi hingga 178 milyar barel.⁷

⁶ Eldar Ismailov dan Vladimer Papava. "A New Concept for the Caucasus." *Southeast European and Black Sea Studies* 8, no. 3 (2008) hal: 287.

⁷ Jofi Josph, "Pipeline Diplomacy: The Clinton Administration's Fight for Baku-Ceyhan," Woodrow Wilson School Case Study 1/99. Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Jan 99.

Kedua negara melakukan pendekatan untuk memenuhi kepentingan masing-masing dan memiliki cara tersendiri dalam melakukan pendekatan. Rusia melakukan pendekatan ke Armenia dalam usaha memenuhi kepentingannya. Rusia menjadi penyangga dari sektor strategis ekonomi Armenia dengan menyediakan pasokan seperti gas alam, jalur kereta dan listrik.⁸ Rusia membangun pipa gas dari Armenia ke Iran melalui perusahaan gasnya, Gazprom.⁹ Amerika Serikat melakukan pendekatan pada Azerbaijan bahkan dengan lebih terbuka. Pada masa pemerintahan Presiden Clinton, Amerika Serikat menyatakan bahwa Azerbaijan dan wilayah Kaukasus Selatan merupakan faktor penting Amerika Serikat dalam menjalankan strategi *New Silk Road*. Pipa minyak Baku-Tbilisi-Ceyhan adalah salah satu bukti ketertarikan Amerika Serikat pada Azerbaijan.

Masing-masing aktor yang terlibat dalam konflik Nagorno-Karabakh mulai dari Azerbaijan, Armenia dan negara-negara anggota *Minsk Group* memiliki kepentingannya sendiri. Hal ini menimbulkan gesekan kepentingan yang secara tidak langsung berpengaruh pada proses pengelolaan konflik Nagorno-Karabakh. Faktor-faktor eksternal tersebut mendukung pengelolaan konflik Nagorno-Karabakh untuk masuk dalam status quo. Mengacu pada fakta-fakta yang ada, penulis berharap penelitian ini dapat memberikan signifikansi terhadap peran aktor hubungan internasional dalam sebuah konflik. Melalui analisis

⁸ Farhad Mammadov, "The Armenia-Azerbaijan Nagorno-Karabakh Conflict as the Key Threat to Peace and Cooperation in the South Caucasus," *Caucasus International* 6, no. 1 (2016): hal:161.

⁹ Natalia Konarzewska, "Armenia's Gas Dispute with Russia", *The Central Asia-Caucasus Analyst*, 29 April 2019 <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13570-armenias-gas-dispute-with-russia.html> (diakses pada 12 Oktober 2020).

terhadap rangkaian tindakan, hasil dari tindakan serta anomali yang terjadi, penelitian ini menjadi penting karena dapat memberikan suatu gambaran terhadap motif dari aktor hubungan internasional dalam keterlibatan mereka pada suatu konflik dan bagaimana keterlibatan kekuatan besar belum tentu dapat membantu. Dengan demikian penelitian ini akan menganalisis kepentingan Amerika Serikat dan Rusia dengan *Minsk Group* dalam konflik Nagorno-Karabakh.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fakta-fakta yang telah dijabarkan pada bagian sebelumnya mengenai latar belakang dari topik penelitian. Penulis akan mengajukan dua pertanyaan yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian. Berikut adalah dua rumusan masalah yang akan diajukan:

- 1) Apa peran *Organization for Security and Co-operation for Europe* (OSCE) *Minsk Group* dalam mengelola konflik Nagorno-Karabakh?
- 2) Bagaimana rivalitas kepentingan Amerika Serikat dan Rusia menghambat *Minsk Group* dalam pengelolaan konflik Nagorno-Karabakh?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis terhadap peran suatu aktor hubungan internasional dalam keterlibatannya dalam pengelolaan suatu konflik. Dalam penelitian ini yang menjadi aktor hubungan internasional tersebut adalah *Minsk Group* dan negara anggotanya. Penulis akan mengidentifikasi keterlibatan *Minsk Group* dan negara anggotanya sehingga dapat memberikan penjabaran akan peran *Minsk Group* dan negara anggotanya dalam konflik Nagorno-Karabakh.

Tujuan penulis selanjutnya adalah dapat menjabarkan kepentingan-kepentingan aktor yang terlibat, dalam hal ini penulis akan berfokus pada dua kekuatan besar yaitu Amerika Serikat dan Rusia. Penulis akan memberikan penjelasan mengenai kepentingan apa saja yang dimiliki oleh kedua negara itu. Memberikan gambaran akan dampak yang ditimbulkan dengan adanya kepentingan yang mempengaruhi jalannya proses pengelolaan masalah.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu penjabaran akan analisa peran aktor hubungan internasional dalam suatu konflik. Melalui pemaparan peran *Minsk Group* yang diambil, dapat dilakukan penjabaran terhadap keterlibatan dan tindakan yang dilakukan oleh *Minsk Group*. Pemaparan tersebut dapat menunjukkan bentuk keterlibatan negara-negara besar dalam *Minsk Group* sehingga motif di belakangnya dapat diungkap.

1.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari sistematika penulisan yang terdiri dari 5 bagian. Sistematika tersebut terdiri dari:

BAB I : Bagian ini berisi latar belakang serta cakupan apa saja yang akan menjadi dasar dalam penelitian. Untuk dijadikan acuan, penulis mengajukan dua rumusan masalah yang akan menjadi acuan dalam pembahasan topik. Dalam bagian ini juga terdapat tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika dalam penulisan penelitian.

BAB II : Bagian ini berisi tinjauan pustaka yang merupakan kajian terdahulu dari penelitian ini yang digunakan untuk menunjukkan kelemahan dari studi sebelumnya. Bagian selanjutnya adalah tinjauan teori yang merupakan kerangka konseptual dalam penyusunan penelitian ini. Keduanya menjadi dasar dari kerangka berpikir dalam menyusun penelitian ini.

BAB III : Bagian ini merupakan metodologi penelitian yang mencakup pendekatan penelitian, metode penelitian, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data. Uraian dari bagian ini akan berguna untuk membantu proses penelitian.

BAB IV : Pada bagian ini berisi jawaban dan pembahasan dari dua rumusan masalah yang sudah diajukan. Rumusan masalah akan dijawab berdasarkan interpretasi dari data mentah yang sudah dikumpulkan. Penulis akan memberikan penjabaran dari keterlibatan *Minsk Group* dalam konflik Nagorno-Karabakh. Kemudian, menggunakan data yang terkumpul, penulis akan memberikan pembuktian tentang bagaimana keterlibatan aktor hubungan internasional dapat mempengaruhi proses pengelolaan konflik Nagorno-Karabakh.

BAB V : Bagian ini berisi kesimpulan dari pembahasan pada bagian sebelumnya. Dalam bagian ini juga terdapat saran atas keterlibatan negara-negara besar dengan *Minsk Group* dalam konflik Nagorno-Karabakh.