

Peran Dari OSCE Minsk Group Dalam Mediasi Konflik Di Wilayah Nagorno-Karabakh

I Putu Angga Prasada Arnaya¹, I Made Anom Wiranata², Anak Agung Ayu Intan Prameswari³

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: anggarnaya@gmail.com¹, anomwiranata@gmail.com², prameswari.intan@gmail.com³

ABSTRACT

Ethnic conflict is one of the most frequent forms of conflict that arises after the desolation of the Soviet Union. Ethnic differences between regions in the former Soviet Union is a major cause of ethnic conflict. Nagorno-Karabakh is one of territory of the former Soviet Union that face ethnic conflict. Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) as the world's largest regional security thinks the need to do the mediation of Nagorno-Karabakh conflict involving Armenia and Azerbaijan through its institution, OSCE Minsk Group. OSCE Minsk Group co-chaired by United States of America, France, and Russia. This study aims to describe OSCE Minsk Group's role as mediator in the conflict of Nagorno-Karabakh. This study assessed by using ethnonationalist and mediation as concepts within 2009-2013 as timeline.

Key words: Nagorno-Karabakh, Armenia, Azerbaijan, OSCE Minsk Group

1. PENDAHULUAN

Pecahnya Uni Soviet meninggalkan berbagai permasalahan dibekas wilayahnya. Konflik etnis merupakan salah satu permasalahan yang masih terjadi pasca jatuhnya Uni Soviet. Menurut Cornell (1999), pemerintahan Uni Soviet menjadi pondasi yang mampu meredam konflik etnis. Hal tersebut dilakukan melalui tekanan yang diberikan pemerintah pada masanya. Ketika pondasi yang meredam pecahnya konflik tersebut runtuh, maka tidak ada lagi yang mampu meredam pecahnya konflik etnis. Salah satu wilayah bekas Uni Soviet yang mengalami permasalahan terkait konflik etnis adalah wilayah Nagorno-Karabakh.

Nagorno-Karabakh adalah sebuah wilayah bekas Uni Soviet yang berada di daerah Kaukasus Selatan. Pada masa pemerintahan Uni Soviet, Nagorno-Karabakh diberikan kedalam batas wilayah Azerbaijan. Meskipun berada dalam batas wilayah Azerbaijan, mayoritas populasi yang terdapat di Nagorno-Karabakh bukanlah etnis Azeri (Azerbaijan), melainkan etnis Armenia. Wilayah Nagorno-Karabakh hingga saat ini masih menjadi perebutan antara Armenia dan Azerbaijan.

Konflik yang terjadi di wilayah Nagorno-Karabakh telah memicu berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut seperti kekerasan etnis, pengungsian, *Internally*

displaced persons (IDP), dan pembersihan etnis. Kekerasan etnis mengakibatkan pengusiran sekitar 1.5 juta orang dari rumah mereka baik sebagai *internally displaced persons* (IDP) atau pengungsi ke tempat baru yang lebih baik (Zartman, 2013). Besarnya jumlah pengungsi disebabkan oleh krisis yang cukup besar, khususnya di wilayah Azerbaijan dengan jumlah pengungsi mendekati satu juta jiwa. Lebih dari empat belas persen wilayah teritori Azerbaijan yang dikuasai oleh angkatan bersenjata Armenia telah “dibersihkan” dari populasi etnis Azeri (Cornell, 1999).

Armenia dan Azerbaijan memiliki perbedaan pendapat mengenai penyebab terjadinya konflik. Azerbaijan menyebut bahwa konflik disebabkan karena perebutan wilayah yang dilakukan oleh Armenia. Sedangkan Armenia menyebut konflik dimulai akibat agresi militer Azerbaijan terhadap populasi Armenia di Nagorno-Karabakh. Saat ini, kedua negara mengklaim memiliki hak untuk menggunakan kekuatan militer. Azerbaijan beralasan untuk mengembalikan integritas teritori mereka dan Armenia beralasan untuk melindungi populasi Armenia di Nagorno-Karabakh (ICG, 2005).

Banyaknya jumlah korban dalam konflik ini akhirnya memicu keprihatinan banyak pihak. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan Uni Eropa menyerukan agar konflik ini segera diakhiri dan orang-orang Armenia dan Azerbaijan di Nagorno-Karabakh agar dilindungi. Upaya internasional lainnya melibatkan organisasi internasional *Organization for Security and Cooperation in*

Europe (OSCE) melalui institusinya yang bernama OSCE Minsk Group.

OSCE Minsk Group merupakan institusi bentukan OSCE pada tahun 1992 yang dimaksudkan untuk mencari solusi damai atas konflik etnis yang terjadi di Nagorno-Karabakh (OSCE, nd). OSCE Minsk Group dipimpin negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Prancis dan Rusia. Hal tersebut mendorong penulis untuk meneliti lebih jauh peran yang telah dilakukan OSCE Minsk Group dalam konflik etnis perebutan wilayah antara Armenia dan Azerbaijan terhadap Nagorno-Karabakh.

2. KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk mengetahui peran dari OSCE Minsk Group dalam mediasi konflik di wilayah Nagorno-Karabakh, maka digunakan konsep *ethnonationalist* dan mediasi.

ETHNONATIONALIST

Ethnonationalist dapat diartikan sebagai sekumpulan etnis grup dengan kuantitas cukup besar yang mendiami wilayah di dalam teritori sebuah negara atau berbatasan langsung dengan sebuah negara. *Ethnonationalist* biasanya memiliki sebuah pergerakan politik modern yang mengarah kepada pencapaian autonomi yang lebih baik atau bahkan bertujuan untuk mendirikan sebuah negara yang independen. Pergerakan *ethnonationalist* dapat disebabkan karena kelompok etnis tersebut ingin mendapatkan pengakuan dan mendapatkan hak-hak lebih

sebagai sebuah negara merdeka (Gurr dan Harff 1994).

MEDIASI

Mediasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan secara sukarela oleh pihak ketiga yang netral dengan melakukan negosiasi yang terpusat dan terstruktur terhadap pihak yang bersengketa (Supreme Court of India, nd). Mediasi tidak menjamin dihasilkannya solusi yang sempurna, melainkan menyediakan dasar untuk kelompok yang berkonflik untuk mengidentifikasi, menempatkan dan mendiskusikan isu-isu mereka (Effendi, 2007).

Mediator dalam melakukan mediasi memiliki beberapa peran. Menurut Mitchell (2005), peran-peran tersebut antara lain sebagai *facilitator*, mediator berperan sebagai fasilitator pertemuan yang memungkinkan terjadinya pertukaran visi dan tujuan antara pihak yang berkonflik. *Envisioner*, mediator berperan menyediakan data baru, teori, ide-ide dan pemikiran baru dalam proses mediasi. *Enhancer*, mediator berperan menyediakan sumber daya baru untuk membantu dalam mencari solusi terbaik. *Guarantor*, mediator berperan sebagai penjamin atau memberikan asuransi agar pembicaraan terus berjalan serta mampu memberikan solusi yang tahan lama. *Legitimazer*, mediator berperan memberikan prestise dan legitimasi terhadap solusi yang telah disepakati bersama. Selain peran-peran tersebut, mediator juga memiliki peran sebagai *scapegoat* atau kambing hitam yang menurut Fuller dalam Rahmadi (2010) diartikan sebagai

pihak yang dipersalahkan dalam proses mediasi apabila pihak-pihak tidak puas terhadap hasil proses mediasi.

Mediasi juga memiliki beberapa proses dan tahapan. Menurut Smith dan Smock (2008) terdapat enam proses dan tahapan yang harus dilakukan dalam melakukan sebuah proses mediasi. Proses dan tahapan tersebut antara lain: *Assess the conflict*, dalam tahap ini mediator diharapkan mampu memahami konflik yang terjadi, konten dalam konflik dan aktor-aktor yang terlibat dalam konflik tersebut. *Ensure mediator readiness*, dalam tahapan ini mediator menentukan peran yang tepat untuk dilakukan untuk penyelesaian konflik. *Ensure conflict ripeness*, dalam tahapan proses mediasi ini mediator memastikan kematangan dari konflik dengan melakukan berbagai hal seperti membantu aktor-aktor konflik memahami *cost and benefits* dari konflik ini dan meyakinkan mereka untuk melakukan kesepakatan. *Conduct track-I mediation*, dalam tahap ini mediator meningkatkan kepercayaan antar pihak dan menggunakan berbagai cara untuk memfasilitasi kesepakatan. *Encourage track-II dialogue*, dalam tahap ini mediator melakukan identifikasi dan fokus pada aktifitas yang dapat meningkatkan kapasitas pihak yang berkonflik dalam mendorong dukungan untuk proses perdamaian. *Construct a peace agreement*, merupakan tahapan akhir proses mediasi untuk mencapai kesepakatan damai. Kesepakatan damai biasanya dimulai dengan membangun sebuah prinsip-prinsip dasar yang biasanya berisi keinginan untuk hidup

berdampingan secara damai, perlindungan hak warga sipil, dan saling menghargai.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

PERJALANAN PANJANG KONFLIK NAGORNO-KARABAKH

Tadevosyan (2010) menyebut bahwa wilayah Nagorno-Karabakh memiliki peran simbolik yang sangat penting bagi kedua etnis. Bagi etnis Armenia, wilayah Nagorno-Karabakh adalah simbol dari kebebasan etnis mereka. Nagorno-Karabakh merupakan satu-satunya wilayah dengan populasi etnis Armenia yang merdeka ketika seluruh wilayah populasi etnis Armenia berada dibawah kekuasaan Iran. Sedangkan bagi etnis Azeri, pada abad ke-19, Nagorno-Karabakh menjadi pusat munculnya budaya Azerbaijan dan lahirnya politikal nasionalisme mereka. Karena hal tersebut, muncul kesadaran nasional bagi etnis Azerbaijan bahwa daerah Nagorno-Karabakh merupakan tempat istimewa bagi etnis mereka. Sehingga penting bagi mereka untuk memiliki daerah istimewa tersebut.

Perjalanan panjang nasib politik Nagorno-Karabakh dimulai pada akhir tahun 1920. Pada Desember 1920, *Commissar of Nationalities* memberikan Nagorno-Karabakh kepada Armenia sesuai dengan keputusan Stalin (O'Balance, 1997). Pada tahun 1921, *the Caucasian Bureau of the Communist Party* (CBCP), badan yang bertugas untuk memutuskan status Nagorno-Karabakh, memberikan dukungan mereka untuk memberikan Nagorno-Karabakh kepada

Armenia (de Waal, 2003). Sehari setelah keputusan itu dibuat, pemimpin Azerbaijan Nariman Narimanov protes terhadap hasil tersebut. Protes yang dilakukan oleh Narimanov akhirnya membuat kontrol terhadap Nagorno-Karabakh diberikan kepada Azerbaijan (Cornell, 1999).

Pada tanggal 5 Juli 1921, *the Caucasus Bureau of the Communist Party* mengumumkan bahwa Nagorno-Karabakh merupakan bagian dari Azerbaijan. NKAO sendiri didirikan pada tahun 1923. NKAO adalah sebuah wilayah otonomi luas di dalam wilayah Azerbaijan dengan mayoritas etnis Armenia dan bahasa resmi Armenis (ICG, 2005). Keputusan untuk memberikan Nagorno-Karabakh pada Azerbaijan menentang keinginan masyarakat Nagorno-Karabakh (Kocharyan, 2013).

Keputusan yang dibuat oleh *the Caucasus Bureau of the Communist Party* mengecewakan pihak Armenia. Terlebih sebelumnya Nagorno-Karabakh telah dijanjikan menjadi bagian dari Armenia. Armenia merasa pemerintahan Soviet bertindak sewenang-wenang dengan memberikan Nagorno-Karabakh kepada Azerbaijan. Mereka juga menyebut Azerbaijan telah memberikan tekanan terhadap etnis Armenia di Nagorno-Karabakh dengan tujuan memperbesar populasi etnis mereka. Pada beberapa kesempatan, etnis Armenia mengajukan petisi kepada Moskow untuk melakukan perpindahan status Nagorno-Karabakh Autonomous Oblast (NKAO) ke Armenia. Pada 1963, sekitar 2500 etnis Armenia yang menetap di Nagorno-

Karabakh menandatangani sebuah petisi yang dikirim ke pemimpin Uni Soviet saat itu: Nikita Sergeevich Krushchev. Petisi tersebut berisikan protes terhadap tindakan etnis Azeri terhadap Nagorno-Karabakh yang nilai dengan sengaja mengabaikan perekonomian etnis Armenia di Nagorno-Karabakh. Menanggapi petisi tersebut, pemerintah Moskow hanya diam dan bertindak seolah-olah tidak terjadi sesuatu. Akibat dari diamnya pemerintah Moskow, kerusuhan meletus di Nagorno-Karabakh. Kerusuhan itu menyebabkan 18 orang meninggal dunia. Ketegangan antara Armenia dan Azerbaijan terus berlanjut sejak saat itu. Ketegangan juga pecah pada tahun 1968 (Cornell, 1999).

Perbedaan etnis dan agama antara mayoritas penduduk Nagorno-Karabakh dan Azerbaijan bukan menjadi alasan utama Nagorno-Karabakh ingin berpisah dengan Azerbaijan. Diskriminasi yang dilakukan pemerintah Azerbaijan terhadap etnis Armenia di Nagorno-Karabakh merupakan salah satu penyebab munculnya keinginan Nagorno-Karabakh untuk berpisah dari Azerbaijan. Populasi Armenia di Nagorno-Karabakh menjadi sasaran kebijakan diskriminasi yang dimaksudkan untuk menghapus keberadaan mereka. Pada tahun 1988, Azerbaijan juga membuat kampanye pembersihan etnis Armenia di Nagorno-Karabakh (ANCA, n.d.). Menurut Gurr dan Harff (1994) gerakan tersebut dikenal dengan *ethnonationalist*. Pergerakan *ethnonationalist* dapat disebabkan karena kelompok etnis mendapatkan diskriminasi sehingga ingin memisahkan diri

untuk mendapatkan pengakuan dan hak-hak lebih sebagai sebuah negara merdeka.

Keinginan etnis Armenia di Nagorno-Karabakh terhadap Azerbaijan ditandai dengan petisi yang berkali-kali dikirim ke pemerintah Moskow. Banyaknya partisipan yang ikut menandatangani petisi tersebut membuktikan bahwa terdapat persatuan dari etnis Armenia Nagorno-Karabakh untuk menyuarakan hak-haknya. Selama ini mereka merasa hak-hak mereka tidak terpenuhi oleh pemerintahan Azerbaijan. Hal tersebut menciptakan keinginan mereka untuk berpisah dengan Azerbaijan agar mendapat hak-hak yang selama ini mereka tidak dapatkan.

Tahun 1988 merupakan titik balik dari sejarah Nagorno-Karabakh. Masyarakat etnis Armenia di Nagorno-Karabakh menyerukan kebebasan dan meminta hak-hak dasar mereka yang sudah dilanggar selama beberapa dekade (Against Xenophobia and Violence, 2013). Pada Januari 1988, petisi yang berisi agar Nagorno-Karabakh diserahkan ke Armenia telah ditandatangani oleh 80.000 orang Armenia. Petisi yang ditandatangani etnis Armenia dari Nagorno-Karabakh dan Armenia tersebut dikirim ke pemerintah Moskow (Kaufman, 2001). Rendahnya tekanan serta melemahnya kontrol pemerintah Soviet membuat meningkatnya jumlah massa yang melakukan protes. Pada protes tanggal 20 Pebruari 1988, masyarakat dari Nagorno-Karabakh meminta berpisah dengan Azerbaijan dan berintegrasi dengan Armenia (de Waal, 2003).

The Communist Central Committee di Moskow menolak permintaan tersebut pada keesokan harinya. Menanggapi permintaan Nagorno-Karabakh yang ingin bergabung dengan Armenia, sejumlah orang Azerbaijan terpancing emosi dan segera menuju Stepanakert. Pertikaianpun terjadi antara etnis Azeri, polisi, dan etnis Armenia di Desa Askeran. Akibatnya, kedua belah pihak mengalami luka-luka dan dua orang dari Azerbaijan meninggal dunia. Satu dari dua orang tersebut masih berusia 16 tahun. Dua hari kemudian, kelompok dari Azerbaijan menyerang Armenia dan menewaskan sekitar 26 orang (de Waal, 2003).

Azerbaijan dan Armenia mendeklarasikan kemerdekaannya pada tahun yang sama. Azerbaijan mendeklarasikan kemerdekaannya pada 30 Agustus 1991, sedangkan Armenia mendeklarasikan kemerdekaannya pada September 1991 (de Waal, 2003). Nagorno-Karabakh tetap berusaha untuk berpisah dengan Azerbaijan dengan mengorganisir 108.615 orang untuk mendukung kemerdekaannya. Beberapa orang Azeri juga ikut berpartisipasi dalam dukungan tersebut, tetapi Baku tidak mengakui keabsahan dari petisi tersebut. Pada 6 Januari 1992, berdasarkan referendum, Nagorno-Karabakh secara resmi mendeklarasi kemerdekaan mereka, tetapi tidak ada negara yang mengakui kemerdekaan Nagorno-Karabakh (ICG, 2005).

Keputusan mengenai nasib wilayah bekas Soviet telah diatur sebelum pecahnya Uni Soviet. Hukum tersebut dibuat pada

tanggal 3 April 1990 dan dikenal dengan nama "Procedure for Decisions about Union Republics leaving the USSR". Menurut artikel 12 dari hukum tersebut, keputusan mengenai status wilayah bekas Uni Soviet ditentukan oleh keinginan masyarakat itu sendiri yang ditunjukkan melalui referendum atau penentuan suara rakyat (Against Xenophobia and Violence, 2013). Jika mengikuti artikel 12 hukum ini, maka Azerbaijan telah melanggar keinginan masyarakat Nagorno-Karabakh dengan tidak memberikan hak mereka untuk menentukan nasib mereka sendiri.

OSCE DAN OSCE MINSK GROUP

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) atau organisasi untuk keamanan dan kerjasama di Eropa merupakan sebuah organisasi yang pada awalnya terbentuk sebagai forum multilateral untuk berdialog dan bernegosiasi antara negara-negara barat dan timur. Lahirnya organisasi ini dimulai dengan ditandatanganinya Helsinki *final act* pada tanggal 1 Agustus 1975. Sesuai dengan namanya, OSCE merupakan organisasi yang memiliki fokus terhadap keamanan dan kerjasama negara-negara anggotanya. Anggota dari OSCE tidak hanya negara-negara di Eropa, tetapi juga negara di Amerika Serikat Utara, Asia Tengah dan Kaukasus. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan OSCE antara lain melakukan kontrol senjata, melawan terorisme, melawan perdagangan manusia, demokratisasi, menjamik hak asasi manusia, menjamin hak-hak minoritas dan masih banyak

lagi. Seringkali dalam setiap misinya, OSCE membentuk institusi yang berbeda-beda untuk menangani misi-misi yang mereka laksanakan tetapi institusi tersebut tetap berada dibawah naungan OSCE.

Kekerasan terus terjadi antara Armenia dan Azerbaijan dalam memperebutkan Nagorno-Karabakh. Meningkatkan kekerasan membuat CSCE mengadakan *Review Conference* pada Maret 1992 sebelum melakukan KTT pada bulan Juni di Hensilki. Mengingat Armenia dan Azerbaijan telah diakui sebagai anggota CSCE dua bulan sebelumnya, mereka memutuskan untuk mengambil beberapa tindakan sebagai upaya mengurangi konflik dua anggota baru mereka (OSCE, 1992). Pada tahun 1992, OSCE membentuk sebuah institusi yang diharapkan mampu untuk menciptakan perdamaian dalam konflik yang terjadi di Nagorno-Karabakh. Institusi dibawah naungan organisasi OSCE tersebut dikenal dengan nama OSCE Minsk Group.

Perubahan signifikan terjadi dalam kerangka Minsk Group saat Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) di Budapest. Perubahan tersebut terlihat dari berubahnya nama *Commission on Security and Co-operation in Europe* (CSCE) menjadi *Organization for Security and Cooperation in Europe* (OSCE). Selain itu, model konsorsium untuk OSCE Minsk Group juga digantikan dengan struktur *equal co-chair*. Struktur tersebut diubah untuk mengurangi kemungkinan potensi gesekan antara struktur mediasi. Pada konferensi itu juga, Rusia dan Swedia kemudian dipilih sebagai *co-chairs* Minsk Group (Brown & Lowmaster, 2013).

OSCE Minsk Group saat ini terdiri dari 3 *co-chairs* dan 8 anggota tetap, termasuk Armenia dan Azerbaijan. Sejak awal, Rusia telah bertahan menjadi *co-chair* dan menjadi partisipan paling aktif dalam proses negosiasi. Prancis dinominasikan sebagai *co-chair* pada tahun 1996, meskipun terdapat penolakan dari Azerbaijan karna Prancis memiliki komunitas diaspora Armenia yang besar. Amerika Serikat bergabung sebagai *co-chair* pada awal 1997 untuk melengkapi trio *co-chairs* OSCE Minsk Group. Anggota OSCE Minsk Group lainnya, seperti Belarus, Jerman, Itali, Swedia, Finlandia dan Turki tidak berpartisipasi dalam melakukan mediasi konflik di wilayah Nagorno-Karabakh (Brown & Lowmaster, 2013).

HASIL TEMUAN DAN ANALISIS PERAN OSCE MINSK GROUP

Mediator memiliki beberapa peran. Peran-peran tersebut menurut Mitchell (2015) antara lain sebagai *facilitator*, *envisioner*, *enchancer*, *guarantor*, dan *legitimazer*. OSCE Minsk Group tidak melakukan peran sebagai *enchancer* dan *legitimazer*. Peran sebagai *enchancer* dilakukan dengan menyediakan sumber daya baru untuk membantu mencari solusi terbaik. Hal tersebut tidak dilakukan oleh OSCE Minsk Group karna dalam perannya sebagai mediator, proses mediasi hanya dilakukan oleh negara *co-chairs* OSCE Minsk Group dan tanpa bantuan dari pihak lain. Sedangkan peran sebagai *legitimazer* dilakukan dengan memberikan prestise dan legitimasi terhadap solusi yang telah disepakati bersama. Peran tersebut juga tidak dilakukan

karna belum tercapainya solusi bersama antara Armenia dan Azerbaijan dalam proses mediasi yang dilakukan oleh OSCE Minsk Group.

PERAN SEBAGAI FACILITATOR

Dalam melakukan mediasi konflik Nagorno-Karabakh, OSCE Minsk Group telah melakukan peran sebagai *facilitator*. Menurut Mitchell (2005), peran mediator sebagai *facilitator* dilakukan dengan mempertemukan pihak-pihak yang berkonflik.

OSCE Minsk Group telah berusaha dengan cukup maksimal dalam melakukan mediasi pada tahun 2009. Pertemuan tingkat presiden dilakukan sebanyak enam kali dan satu pertemuan tingkat menteri. Meskipun pertemuan-pertemuan tersebut belum memberikan hasil seperti yang diharapkan, tetapi usaha dan waktu yang telah diberikan oleh OSCE Minsk Group dalam memfasilitasi pertemuan Armenia dan Azerbaijan layak untuk diapresiasi. OSCE Minsk Group telah berhasil menciptakan suasana cukup kondusif antara Armenia dan Azerbaijan sepanjang tahun 2009.

Pertemuan Armenia dan Azerbaijan yang difasilitasi oleh OSCE Minsk Group pada tahun 2010 mengalami penurunan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Presiden Armenia dan Azerbaijan hanya bertemu sebanyak 2 kali dan satu kali pertemuan dalam tingkat menteri dalam rentang waktu satu tahun. Hal ini merupakan sebuah kemunduran bagi proses mediasi yang difasilitasi oleh OSCE Minsk Group. Seharusnya OSCE Minsk Group dapat memfasilitasi pertemuan dengan lebih rutin

untuk menghasilkan kesepakatan yang lebih cepat antara Armenia dan Azerbaijan dibandingkan tahun sebelumnya. Pertemuan-pertemuan yang dilakukan pada tahun 2010 juga belum mengarahkan Armenia dan Azerbaijan kepada penyelesaian akhir konflik.

Dalam tahun 2011 terjadi penurunan dalam negosiasi antara Armenia dan Azerbaijan. Hal tersebut terjadi karna perbedaan pendapat mengenai kesepakatan penyelesaian damai yang diajukan oleh Azerbaijan dan Armenia. Presiden Armenia dan Azerbaijan hanya bertemu dua kali dan satu kali pertemuan tingkat menteri sepanjang tahun 2011. Dua pertemuan presiden tersebut juga hanya difasilitasi oleh Presiden Rusia. Sedangkan negara *co-chairs* lain hanya berperan dalam mempertemukan menteri luar negeri kedua negara. Meskipun mengalami penurunan, OSCE Minsk Group berhasil membuat Armenia dan Azerbaijan sepakat untuk terus melakukan negosiasi dibawah naungan OSCE Minsk Group.

Presiden negara *co-chair* OSCE Minsk Group dari Rusia, Dmitry Medvedev, kembali berperan besar dalam mempertemukan Armenia dan Azerbaijan. Pada tanggal 23 Januari 2012 di Sochi, Presiden Medvedev mempertemukan Presiden Armenia dan Azerbaijan untuk mendiskusikan masalah yang berkaitan dengan proses dan prospek dari resolusi konflik Nagorno-Karabakh. Dalam pertemuan ini, Presiden Armenia dan Azerbaijan melihat pentingnya penyusunan perjanjian perdamaian. Mereka juga menyatakan kesiapan mereka untuk

mempercepat proses kesepahaman mengenai prinsip dasar, dengan mempertimbangkan segala hal yang telah mereka capai sejauh ini. Selain itu, mereka memuji misi mediasi yang telah dilakukan oleh OSCE Minsk Group dan berharap mediasi akan tetap dilaksanakan hingga stabilitas dan perdamaian terbentuk di wilayah mereka (karabakhfacts.com, 2012). Pertemuan ini menjadi pertemuan satu-satunya yang terjadi di tahun 2012 antara Armenia dan Azerbaijan.

Pada tahun 2013, OSCE Minsk Group kembali memfasilitasi pertemuan antara Armenia dan Azerbaijan. Pada tanggal 27 September 2013 di New York, OSCE Minsk Group memfasilitasi pertemuan antara Menteri Luar Negeri Armenia dan Azerbaijan. Pertemuan kembali dilakukan pada 19 November 2013 dengan mempertemukan presiden dan menteri luar negeri kedua negara.

Negara *co-chairs* OSCE Minsk Group telah membuka ruang pembicaraan antara Armenia dan Azerbaijan dengan memfasilitasi pertemuan mereka. Pertemuan-pertemuan yang terjadi antara Armenia dan Azerbaijan dalam rentang tahun 2009 hingga 2013 telah membuka ruang diskusi antara Armenia dan Azerbaijan, meskipun belum memberikan kontribusi yang berarti bagi penyelesaian konflik yang terjadi di Nagorno-Karabakh. Persamaan topik dan pembahasan yang dibicarakan dalam pertemuan-pertemuan tersebut menunjukkan bahwa pentingnya repetisi dalam mencari solusi perdamaian bagi konflik ini. OSCE Minsk Group sepertinya harus menunggu lebih lama untuk Armenia dan

Azerbaijan mencapai titik lelah negoisasi sehingga kedua negara dapat menyepakati kesepakatan damai.

PERAN SEBAGAI ENVISIONER

Dalam melaksanakan perannya dalam konflik Nagorno-Karabakh, OSCE Minsk Group juga berperan sebagai *envisioner*. Menurut Mitchell (2005) peran *envisioner* dilakukan dengan menyediakan ide-ide dan cara pandang baru dalam proses mediasi. Peran OSCE Minsk Group sebagai *envisioner* terlihat dalam beberapa *joint statement* yang telah dilakukan OSCE Minsk Group dalam periode waktu 2009 hingga 2013. Dalam pertemuan-pertemuan tersebut, presiden negara *co-chairs* OSCE Minsk Group, *co-chairs*, ataupun kepala delegasi memberikan pemikiran mereka mengenai penyelesaian konflik Nagorno-Karabakh. Berikut akan dijelaskan bagaimana OSCE Minsk Group menjalankan perannya sebagai *envisioner* dalam konflik Nagorno-Karabakh.

OSCE Minsk Group sepertinya berharap besar agar konflik ini segera berakhir. Hal ini terlihat dari beberapa *joint statement* yang dilakukan secara mandiri oleh Minsk Group untuk mengartikulasi pemikiran mereka terhadap penyelesaian konflik Nagorno-Karabakh. Sebagai mediator, Minsk Group tidak dapat melakukan paksaan terhadap pihak yang terkait dan hanya dapat menghimbau agar konflik ini segera diselesaikan dengan jalan damai. Selain itu, OSCE Minsk Group juga telah melakukan tahapan mediasi *ensure conflict ripeness* dalam perannya sebagai

envisioner. Menurut Smith dan Smock (2008), tahapan *ensure conflict ripeness* adalah tahapan mediator memastikan kematangan dari konflik dengan melakukan berbagai hal seperti membantu aktor-aktor konflik memahami *cost and benefits* dari konflik ini dan meyakinkan mereka untuk segera melakukan kesepakatan.

PERAN SEBAGAI GUARANTOR

Menurut Mitchell (2005) *guarantor* merupakan sebuah peran yang dilakukan mediator untuk menjamin agar pembicaraan tetap berjalan. Peran Minsk Group sebagai *facilitator* dan *envisioner* telah menunjukkan bahwa Minsk Group juga telah berperan sebagai *guarantor* dalam mediasi konflik Nagorno-Karabakh, yaitu dengan menjamin kedua belah pihak tetap bertemu dan membicarakan kesepakatan damai.

Peran sebagai *guarantor* dilakukan oleh OSCE Minsk Group dengan melakukan Field Assessment Mission (FAM). FAM sendiri dilakukan dengan mengunjungi daerah konflik. Kunjungan yang dilakukan oleh OSCE Minsk Group ke wilayah daerah konflik memiliki tujuan tertentu. Kunjungan-kunjungan tersebut bertujuan untuk memperlihatkan kepada Armenia dan Azerbaijan bahwa hasil dari konflik hanya membawa penderitaan bagi masyarakat yang berada di wilayah konflik tersebut. OSCE Minsk Group secara tidak langsung ingin kedua belah pihak untuk tetap bekerjasama dibawah naungan OSCE Minsk Group untuk menemukan solusi dari konflik yang sudah berlaru-larut ini. Dengan kata lain,

Minsk Group telah melaksanakan tahapan *encourage track II- dialogue*, yang menurut Smith and Smock (2008) adalah tahapan ketika mediator melakukan identifikasi dan fokus pada aktifitas yang dapat meningkatkan kapasitas pihak yang berkonflik dalam mendorong dukungan untuk proses perdamaian. Minsk Group telah mengidentifikasi akibat konflik dan bertemu dengan pemimpin kedua belah pihak untuk mendorong proses perdamaian.

PERAN SEBAGAI SCAPEGOAT

Menurut Fuller dalam Rahmadi (2010), mediator memiliki peran sebagai *scapegoat* atau kambing hitam. Peran sebagai *scapegoat* atau kambing hitam dilakukan dengan menjadi pihak yang dipersalahkan dalam proses mediasi apabila pihak-pihak tidak puas terhadap proses mediasi. Sejak awal OSCE Minsk Group telah menjadi target kritikan oleh Armenia, Azerbaijan, peneliti dan politikus diseluruh dunia. Dalam beberapa tahun terakhir banyak pemberitaan media yang menyebut berbagai kelompok menginginkan OSCE Minsk Group menyerah dalam usaha mediasinya (Baser, 2008). Peran OSCE Minsk Group sebagai kambing hitam dapat menutup kemungkinan Armenia dan Azerbaijan untuk saling menyalahkan satu dengan lain. Dengan menjadi kambing hitam dalam proses mediasi, OSCE Minsk Group telah mengurangi kemungkinan timbulnya suasana tidak kondusif diantara Armenia dan Azerbaijan.

Dalam usahanya melakukan mediasi dalam konflik Nagorno-Karabakh, OSCE Minsk Group menjadi pihak yang dipersalahkan

akibat dari lamanya proses mediasi. OSCE Minsk Group seringkali disebut oleh beberapa pihak tidak memiliki tekad dalam menyelesaikan konflik yang sudah berjalan lebih dari dua puluh tahun ini. Seringkali OSCE Minsk Group juga dikritik karena memiliki budaya eksklusif dan ketidakmampuan mereka dalam mendorong terjadinya perdamaian. Azerbaijanpun menyebut OSCE Minsk Group bias, cenderung pro Armenia dan menggunakan proses negosiasi untuk mengkonsolidasikan status quo mendukung Armenia (CSS, 2013).

4. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa peranan OSCE Minsk Group dalam mediasi konflik di Nagorno-Karabakh merupakan sebuah upaya untuk mencapai kesepakatan damai antara kedua negara berkonflik, Armenia dan Azerbaijan. Sebagai mediator, OSCE Minsk Group tidak dapat memaksakan penyelesaian konflik diantara Armenia dan Azerbaijan. OSCE Minsk Group hanya mampu memfasilitasi pembicaraan dan menekankan bahwa penyelesaian konflik Nagorno-Karabakh sepenuhnya tetap berada ditangan kedua belah pihak. Peran-peran yang dilakukan oleh OSCE Minsk Group dalam melakukan mediasi konflik Nagorno-Karabakh antara lain sebagai *facilitator*, *envisioner*, *guarantor*, dan *scapegoat* (kambing hitam).

Adapun kendala yang dihadapi dalam proses pencapaian kesepakatan damai antara lain dikarenakan OSCE Minsk Group tidak

melaksanakan tahapan mediasi yang cukup penting dalam melakukan mediasi konflik. Tahapan tersebut adalah *asses the conflict*, yang menurut Smith and Smock (2008) merupakan tahap memahami konflik dan aktor yang terlibat. Kurangnya kemampuan untuk memahami konflik dan aktor yang terlibat cukup mempengaruhi tindakan dari OSCE Minsk Group dalam melakukan mediasi. Selain itu OSCE Minsk Group juga tidak berusaha untuk meningkatkan kepercayaan antara dua belah pihak yang menurut Smith and Smock (2008) termasuk kedalam tahapan *encourage track-II dialogue*. Meningkatkan kepercayaan diantara Armenia dan Azerbaijan akan memberikan kontribusi positif terhadap hubungan keduanya dan proses pencapaian perdamaian.

Kendala lain yang dihadapi dalam proses pencapaian kesepakatan damai juga dikarenakan kedua belah pihak masih mempertahankan persepsi *zero sum game* dibandingkan dengan mencapai *win-win solutions*. Armenia dan Azerbaijan kurang memiliki tekad yang kuat untuk mencapai *mutual understanding* dalam menyepakati prinsip dasar dan pencapaian damai. Selain itu, seluruh pihak terkesan sengaja mempertahankan status quo yang ada demi kepentingan masing-masing. Pelanggaran terhadap gencatan senjata dengan menggunakan kekuatan militer antara kedua belah pihak juga semakin memperburuk situasi dan kondisi konflik ini.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Against Xenophobia and Violence (NGO). (2013). *Brief history of Artsakh (Nagorno-Karabakh)*. Yerevan: MIA Publishers
- ANCA. (n.d.). *Republic of Nagorno Karabakh (Artsakh)*. Diakses pada 19 Mei 2015 melalui http://www.anca.org/assets/pdf/misc/ANCA_NKR_FactSheet.pdf
- Brown, Jonas., & Kaelyn G. Lowmaster. (2013). Nagorno-Karabakh: understanding conflict 2013. Dalam Hopmann dan Zartman (Ed.) *The Minsk Group mediation process from 1992 to the present* (pp. 202-212). Diakses pada 8 Januari 2015 dari <http://www.sais-jhu.edu/sites/default/files/CM%20Field%20Trip%20NK%20March%2029%20Final.pdf>
- Cornell, S. (1999). *The Nagorno-Karabakh konflik: report no. 46, department of east european studies*. Diakses pada 29 Oktober 2014 dari www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/1999_NK_Book.pdf
- CSS (2013). *Nagorno-Karabakh: Obstacles to a negotiated settlement*. Diakses pada 7 April 2015 melalui <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysis-131-EN.pdf>
- de Waal, Thomas. 2003. *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War*. New York: University Press.
- Gurr, R. T. & Barbara H. (1994). *Ethnic conflict in world politics*. America: Westview Press, Inc.
- International Crisis Group. (2005). *Nagorno-Karabakh: a plan for peace*. Diakses pada tanggal 16 Januari 2015 melalui halaman situs [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/167_nagorno_karabakh_a_plan_for_peace.aspx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/167_nagorno_karabakh_a_plan_for_peace.aspx)
- Kaufman, Stuart. (2001). *Modern hatreds: The symbolic politics of ethnic war*. Ithaca, New York: Cornell University Press
- Kocharyan, Shavarsh. (2013). *Why the Nagorno-Karabakh conflict is still not resolved*. Diakses pada 19 Pebruari 2015 melalui www.mfa.am/u.../Article_nkr_eng.pdf
- Mitchell, Cristhoper R. (2005). *Conflict, social change, and conflict resolution. An inquiry*. Diakses pada tanggal 14 Pebruari 2015 melalui halaman http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2567/pdf/mitchell_handbook.pdf
- O'Balance, Edgar. 1997. *Wars in the Caucasus, 1990-1995*. New York University Press.
- OSCE. (1992). *Helsinki additional meeting of the CSCE Council Summary of Conclusions*. Diakses pada 4 Maret 2015 melalui <http://www.osce.org/mc/29121>
- Rahmadi, Takdir. (2010). *Mediasi penyelesaian sengketa melalui pendekatan mufakat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Smith, Amy L., & Smock, David R. (2008). *Managing a mediation process*. Washington,

D.C: Endowment of the United States Institute of Peace

Supreme Court of India. (n.d.). *Mengenai pengertian mediasi*. Diakses pada 14 Desember 2014 dari <http://bombayhighcourt.nic.in/mediation>

Tadevosyan, M. (2010). Nagorno-Karabakh conflict : war, humanitarian challenge, and peace keeping. *Journal of Conflict Transformation*. (Volume 3, Juni 2010): 1. Diakses pada 15 Desember 2014 dari http://caucasusedition.net/wp-content/uploads/2010/05/MargaritaTadevosyan_NK- Peacekeeping_Final_June-1-issue.pdf

Zartman, I. William. (2013). Nagorno-Karabakh: understanding conflict 2013. In Hopmann & Zartman (Ed.) *Introduction: Nagorno Karaback report* (pp. 1- 4). Diakses pada 8 Januari 2015 dari <http://www.sais-jhu.edu/sites/default/files/CM%20Field%20Trip%20NK%20March%2029%20Final.pdf>