



Kegagalan Upaya Mediasi Antara Armenia Dan Azerbaijan Dalam Konflik Nagorno-Karabakh

Muhamad Afi Fatoni

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

After collapse of the Soviet Union, two small republics in the Caucasus region named Armenia and Azerbaijan were involved in a bloody conflict to fight for an autonomous region called Nagorno-Karabakh. The ceasefire finally succeeded with the help of mediation by Russia in 1994. Nonetheless, efforts to reach a peace agreement through the mediation of the OSCE Minsk Group have still not succeeded in achieving doubled progress. Both countries were questioned again engaging in fierce fighting for several years. This study uses the Conflict Triangle theory as a substitute for analyzing the dimensions of the Nagorno-Karabakh conflict that is being developed with the process of mediation that has been carried out by the OSCE Minsk Group. The author assumes that currently the mediation carried out only focuses on repairing clothes. The results obtained from this study are that mediation carried out by the OSCE Minsk Group can focus on mediation at the government level only, meanwhile mediation at the community level (track-two diplomacy) relating to contributions related to cultural programs and climate change is not implemented at all, which resulted in a breakdown in the mediation of the reluctance of the public from both sides to compromise.

Keywords: *Conflict Triangle, OSCE Minsk Group, mutual distrust, track-two diplomacy*

Pendahuluan

Armenia dan Azerbaijan merupakan dua negara bekas pecahan Uni Soviet, yang terletak di wilayah Kaukasus Selatan. Di tahun 1988, ketika kebijakan *glasnost* oleh Presiden Mikhail Gorbachev mulai dijalankan, muncul demonstrasi di wilayah otonomi oblast Nagorno-Karabakh yang mayoritas dihuni oleh etnis Armenia namun berada dalam teritori Azerbaijan menuntut untuk dengan digabungkan dengan Armenia. Tuntutan tersebut tentu saja ditolak oleh Azerbaijan, yang merasa Nagorno-Karabakh adalah wilayahnya. Uni Soviet sendiri menolak untuk melakukan transfer wilayah Nagorno-Karabakh kepada Armenia (Cornell, 1999).

Di tahun 1991 ketika pemerintahan komunis Uni Soviet runtuh, wilayah Nagorno-Karabakh mendeklarasikan bahwa yurisdiksi Azerbaijan sudah tidak berlaku dan menyatakan diri sebagai negara merdeka. Konflik antara etnis Armenia dan Azerbaijan sendiri mulai semakin intensif sejak akhir 1989, dan meningkat menjadi perang berskala penuh setelah pasukan Soviet meninggalkan wilayah tersebut di tahun 1992. Di tahun 1993, pasukan Armenia mulai melakukan serangan besar-besaran yang mengakibatkan setidaknya sekitar 450.000-500.000 orang dari etnis Azeri mengungsi. Pasukan Armenia bahkan berhasil menduduki sekitar 20-25 persen dari total wilayah Azerbaijan. Pada bulan Mei 1994, gencatan senjata kemudian diumumkan kembali oleh Menteri Pertahanan Rusia Pavel

Grachev. Dokumen perjanjian gencatan senjata ditandatangani oleh menteri pertahanan Armenia dan Azerbaijan dua bulan berikutnya. (Bartuzi, 2008).

Sementara itu, pada tahun 1992 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) membentuk Minsk Group untuk mencari solusi damai terkait konflik yang sedang berlangsung di Nagorno-Karabakh, OSCE Minsk Group sebagai mediator konflik rutin memfasilitasi pertemuan antara pemerintah Armenia dan Azerbaijan agar kedua belah pihak dapat segera mencapai titik temu penyelesaian konflik. (Jafarova: 2011, hal. 126-130). Dalam proses perdamaian yang dilaksanakan oleh OSCE Minsk Group, terdapat tiga negara yang memiliki peran utama dalam mediasi konflik Nagorno-Karabakh, yaitu Rusia, Amerika Serikat, dan Perancis. Rusia sebagai anggota co-chairman dalam OSCE Minsk Group adalah negara yang paling aktif terlibat dalam proses mediasi. Antara tahun 2009 hingga 2012 saja Rusia setidaknya telah menyelenggarakan konferensi tingkat tinggi OSCE Minsk Group sebagai fasilitas negosiasi antara Armenia maupun Azerbaijan (Kristiani, 2013: hal 17-22).

Meski upaya penyelesaian konflik telah dilakukan, namun baik Azerbaijan dan Armenia masih saling melakukan pelanggaran gencatan senjata. Antara tahun 2010 hingga 2016 saja sudah terjadi berkali-kali baku tembak dan pertempuran antara kedua negara. Contohnya; pada bulan Juni 2010, empat serdadu wajib militer Armenia dan seorang prajurit Azerbaijan tewas setelah adanya baku tembak di dekat desa Chaylu, Nagorno-Karabakh (Fuller, 2010). Tahun 2014, terjadi kembali konflik dalam skala yang cukup besar di sekitar garis kontak Nagorno-Karabakh dan Azerbaijan, yang disertai penembakan jatuh helikopter Mi-24 milik Armenia oleh militer Azerbaijan. Jumlah total korban tewas diperkirakan mencapai 18 orang pada kedua belah pihak (Kucera, 2014). Di bulan April 2016, situasi justru makin memburuk dengan adanya serangan besar-besaran yang dilakukan oleh Azerbaijan dengan melibatkan persenjataan berat seperti tank, helikopter, dan artileri berkaliber besar. Jumlah korban pada kedua belah pihak diperkirakan mencapai 350 jiwa, termasuk di antaranya warga sipil (US. Department of State, 2016).

Baik Armenia maupun Azerbaijan saling menyalahkan satu sama lain dalam tiap pelanggaran gencatan senjata yang terjadi. Namun, yang paling perlu diperhatikan adalah mengapa hingga saat ini konflik antara kedua negara masih terus berlangsung. Sejak perjanjian gencatan senjata disepakati oleh kedua belah pihak pada tahun 1994, hingga kini antara kedua negara masih belum mencapai kata damai meski proses mediasi yang difasilitasi oleh OSCE Minsk Group telah rutin dilakukan. Keduanya pun masih saling bersikukuh mempertahankan klaimnya atas Nagorno-Karabakh.

Penelitian sebelumnya kebanyakan membahas mengenai upaya resolusi konflik di Nagorno-Karabakh; diantaranya mengenai resolusi konflik Armenia dan Azerbaijan oleh pihak ketiga, semisal oleh Rusia (Kristiani, 2013), OSCE Minsk Group (Arnaya, 2015), Uni Eropa (Hasanov, 2014; Ghazaryan, 2015), dan Amerika Serikat (Sutiono, 2015) dalam menengahi konflik Nagorno-Karabakh. Peran dan efektivitas organisasi internasional secara umum dalam membantu resolusi konflik di Nagorno-Karabakh juga telah dibahas, dengan mengambil studi kasus peran PBB, OSCE, CIS, dan Uni Eropa (Javarofa, 2011). Topik serupa juga pernah diajukan oleh Remy Fajar Wibawa yang mengasumsikan bahwa konflik yang masih terus berlanjut antara Armenia dan Azerbaijan disebabkan oleh ketidaksiapan serta ketiadaan netralitas dari mediator itu sendiri, terutama OSCE dan CIS (Wibawa, 2017). Meski demikian, dapat dikatakan belum banyak penelitian yang membahas mengenai penyebab kegagalan upaya mediasi antara Armenia dan Azerbaijan, yang hingga kini masih menemui jalan buntu. Oleh karena itu, penelitian ini akan mencoba menjawab mengapa hingga saat ini mediasi yang difasilitasi oleh OSCE Minsk Group hingga kini masih belum menemui keberhasilan, dilihat dari akar permasalahannya, dan mencoba menelaah peran apa yang dimainkan oleh Rusia dan AS sebagai co-chairman dalam OSCE Minsk Group.

Pembahasan

Sebelum OSCE terlibat dalam membantu menangani konflik Nagorno-Karabakh, sudah ada beberapa upaya mediasi yang dilakukan oleh beberapa negara. Pada tahun 1991-1992; Rusia, Kazakhstan, dan Iran adalah yang pertama kali memprakarsai upaya mediasi. Rencana pertama resolusi konflik yang diajukan pada saat itu meliputi gencatan senjata serta pembentukan pemerintahan konstitusional di Nagorno-Karabakh. Sayangnya, upaya tersebut gagal sebab baik Armenia maupun Azerbaijan bersikeras untuk mempertahankan posisinya melalui pertempuran. PBB sendiri tidak bisa berbuat banyak sebab pada saat itu Uni Soviet masih belum secara resmi dibubarkan. Selain itu, kesulitan tenaga dan pendanaan juga dialami oleh PBB yang pada saat itu tengah disibukkan menangani konflik di Afrika. Oleh karenanya, OSCE mendapat mandat dan legitimasi sebagai mediator utama konflik berdasarkan Bab 7 dalam Piagam PBB (Jafarova, 2011: hal. 119).

Hal inilah yang membuat OSCE Minsk Group sebagai satu-satunya organisasi internasional yang terlibat konflik Nagorno-Karabakh sejak awal dan secara resmi memegang peranan sebagai mediator utama, dengan Rusia bersama Amerika Serikat dan Perancis sebagai ketiga *co-chairman* dalam OSCE Minsk Group (Nikkar-Esfahani, 2009: hal. 179). OSCE Minsk Group sendiri memiliki 12 negara anggota, yaitu Armenia, Azerbaijan, Belarus, Ceko, Perancis, Jerman, Italia, Rusia, Swedia, Turki, dan Amerika Serikat. Tugas utama dari OSCE Minsk Group sendiri adalah menyediakan kerangka kerja yang layak untuk resolusi konflik sejalan dengan proses negosiasi yang didukung oleh Minsk Group, memperoleh konklusi dari negara penandatanganan perjanjian terkait penghentian konflik bersenjata demi terlaksananya konferensi Minsk, dan mempromosikan proses perdamaian dengan penerjunan pasukan perdamaian multinasional OSCE (Leckie, 2005: hal. 9).

Semenjak dibentuknya OSCE Minsk Group, setidaknya sudah terdapat empat proposal solusi untuk konflik Nagorno-Karabakh. Di antaranya; *package plan*, *step-by-step plan*, *common state plan*, dan terakhir rencana pertukaran teritori (Leckie, 2005: hal. 9). Mulai dari tahun 1993 hingga Desember 1994, Rusia memainkan peranan penting dalam menciptakan perdamaian di kawasan. Dimulai dari tahun 1994, sudah terdapat beberapa upaya mediasi konflik Nagorno-Karabakh, yang akan dijabarkan di bawah ini.

Di bulan Juni 1997, proposal mengenai solusi konflik yang dikenal dengan nama '*package solution*' diajukan oleh co-chair Minsk Group disaat kunjungan ke kawasan Nagorno-Karabakh. Proposal itu mengusulkan penarikan pasukan bersenjata Armenia dan penghentian permusuhan serta persetujuan mengenai status final Nagorno-Karabakh dalam satu tahap. Selain itu, poin yang diajukan dalam proposal tersebut antara lain; otonomi penuh Nagorno-Karabakh dalam teritori Azerbaijan, pengembalian pengungsi dan tunawisma ke rumahnya masing-masing, penerjunan pasukan penjaga perdamaian OSCE, serta pencabutan blokade ekonomi (Nikkar-Esfahani, 2009: hal. 247-248). Meskipun Azerbaijan setuju untuk memulai negosiasi berdasarkan proposal tersebut, proposal ini ditolak oleh Armenia dengan mengklaim bahwa hal tersebut merupakan pelanggaran terhadap ide penentuan status Nagorno-Karabakh dalam konferensi Minsk (Garibov, 2015: hal. 80).

Beberapa bulan berikutnya, pada September 1997 co-chair Minsk Group kembali mengajukan proposal baru berdasarkan pendekatan '*stage-by-stage*' atau '*step-by-step*' sebagai bentuk resolusi konflik. Berdasarkan proposal tersebut, pada tahap pertama direncanakan untuk membebaskan enam region yang diduduki oleh Armenia, penerjunan pasukan penjaga perdamaian OSCE, mengembalikan para pengungsi ke region yang telah dibebaskan, dan memulihkan komunikasi di wilayah konflik. Pada tahap kedua, permasalahan mengenai Lachin dan Shusa akan diselesaikan serta prinsip utama mengenai status Nagorno-Karabakh akan diadopsi. Sebagai hasilnya, Konferensi OSCE di Minsk akan segera dilaksanakan.

Meski Presiden Armenia pada saat itu, Levon Ter-Petrosyan setuju dengan proposal tersebut, proposal tersebut ditolak dengan keras oleh lawan politiknya di Armenia dan justru mengecapnya sebagai “pengkhianat bangsa”. Hal ini turut memaksanya lengser dari jabatannya sebagai presiden. Dengan naiknya Robert Kocharian sebagai presiden Armenia pada Maret 1998, bekas seorang pemimpin separatis Nagorno-Karabakh, Armenia memutuskan untuk menarik persetujuan dari proposal ‘*step-by-step*’. Kocharian sendiri mengambil sikap yang lebih keras; kemerdekaan Nagorno-Karabakh tidak dapat dinegosiasi dan harus dijamin dalam setiap persetujuan (Caspersen, 2017: hal. 175).

Pada November 1998, co-chair Minsk Group kembali mengajukan proposal berdasarkan konsep “*common state*”. Berdasarkan konsep ini, Nagorno-Karabakh memiliki status sebagai negara dan unit teritorial dalam bentuk republik, yang dimana bersama dengan Azerbaijan membentuk sebuah common state dalam batas teritori Azerbaijan yang diakui secara internasional. Namun, Azerbaijan menolak proposal ini dikarenakan hal ini sangat melanggar kedaulatan Azerbaijan dan berlawanan dengan prinsip mendasar yang telah ditetapkan di Lisbon (Garibov, 2015: hal. 81).

Pada tahun 1999, atas inisiatif sendiri baik Presiden Azerbaijan maupun Presiden Armenia memiliki rencana penyelesaian konflik tersendiri setelah berkali-kali melakukan pertemuan. Rencana tersebut dinamakan “Goble Plan”, yang mengusulkan pertukaran teritori antara kedua negara; sebagai ganti kontrol Armenia terhadap Nagorno-Karabakh dan koridor Lachin, maka Azerbaijan akan mendapatkan ganti lahan berupa koridor di selatan Armenia yang menghubungkan antara wilayah utama Azerbaijan dengan enklave Nakhichevan, dan juga nantinya akan terhubung langsung dengan teritori Turki. Namun, proposal ini tetap menimbulkan pertentangan sengit di dalam negeri. Di Azerbaijan sendiri, proposal ini dianggap sebagai bentuk “penyerahan diri” atas klaim terhadap Karabakh, dan tiga penasihat utama Presiden Azerbaijan Heydar Aliyev mengundurkan diri karena adanya proposal tersebut. Sementara proposal tersebut juga dinilai kontroversial bagi Armenia karena harus menyerahkan wilayah Meghri kepada Azerbaijan, yang artinya Armenia akan kehilangan wilayah perbatasannya dengan Iran (Caspersen, 2017: hal. 177).

Setelah tahun 2001, format pembicaraan berubah karena baik presiden Armenia maupun Azerbaijan menolak untuk melakukan tatap muka secara langsung (Leckie, 2005: hal. 19). Pada tahun 2002, diadakan kembali pertemuan antara perwakilan khusus dari Presiden Armenia dan Presiden Azerbaijan yang dilakukan di Praha, Ceko. Pembicaraan langsung antara menteri luar negeri Armenia dengan Azerbaijan kemudian dikenal dengan istilah “*Prague Process*” sejak tahun 2004. Meski demikian, pertemuan antar menteri luar negeri tersebut tidak membawa hasil yang berarti (Garibov, 2015: hal. 82). Proses mediasi antar kedua negara masih terus berlanjut dan belum membuahkan hasil signifikan hingga saat ini Azerbaijan (Garibov, 2015: hal. 83).

Meski sudah lebih dari dua dekade semenjak dicapainya perjanjian gencatan senjata pada tahun 1994, dan sudah berkali-kali dilakukan negosiasi yang mempertemukan kedua pihak yang difasilitasi oleh OSCE Minsk Group, belum ada hasil atau pencapaian yang signifikan hingga sejauh ini. Baik Azerbaijan maupun Armenia tetap bersikukuh mempertahankan posisi dan tuntutan mereka hingga saat ini. Armenia masih tetap bertahan di teritori Azerbaijan yang didudukinya meski sudah berulang kali diminta oleh PBB untuk mundur. Sementara itu, Azerbaijan masih bersikukuh untuk janji pemerintahan otonomi pada level yang lebih tinggi dan menuntut penarikan pasukan Armenia dari wilayah pendudukan (Ismailzade, 2011: hal. 3).

Pendekatan mediasi yang selama ini digunakan adalah melalui pendekatan top-down atau “menetes ke bawah”, yang mana tujuan utama dari pendekatan ini adalah menciptakan penyelesaian yang memuaskan kedua belah pihak antara pemimpin level tertinggi (dalam hal ini Presiden) dalam suatu konflik. Asumsi dari pendekatan ini adalah bila pemimpin pihak

yang terlibat mencapai kata sepakat, maka hal tersebut dapat menciptakan suatu tahapan atau kerangka kerja dan kondisi bagi masyarakat yang terlibat dalam pelaksanaan perjanjian damai yang pada akhirnya akan menyelesaikan konflik. Namun, aspek paling penting dari pendekatan ini adalah adanya kebutuhan untuk menciptakan rasa saling percaya yang cukup dan fleksibilitas antara pihak yang bertikai untuk berkompromi atau munculnya suatu opsi baru (Geukjian, 2014: hal. 212).

Meski demikian, pendekatan mediasi top-level yang selama ini dilakukan terbukti gagal dalam memelihara atau memperluas proses transformasi konflik yang konstruktif terbukti telah gagal. Selama ini, upaya untuk menuju resolusi konflik terlalu berfokus pada kepentingan negara pada tingkat internasional dan justru terlalu sedikit upaya untuk memahami kebutuhan identitas dari kedua belah pihak yang menjadi akar dari rasa ketidakpercayaan dari kedua belah pihak. Seperti yang diutarakan oleh Philip Ghameghalyan dalam Mayer (2013) bahwa “konflik antara Armenia dan Azerbaijan seolah tidak bisa terselesaikan bukan karena akar [konflik] yang menyebabkannya tak dapat diselesaikan, namun karena [akar konflik] tidak dimengerti atau dipahami, alih-alih diselesaikan” (Mayer, 2013: hal. 75).

Rasa ketidakpercayaan antara pihak yang bertikai adalah salah satu kunci dari pertanyaan mengapa hingga saat ini mediasi antara kedua belah pihak masih terus menemui kegagalan. Ada beberapa bentuk rasa ketidakpercayaan antara kedua belah pihak terkait dengan penyelesaian konflik ini. Terdapat skeptisisme yang luas dan mendalam pada masing-masing masyarakat Armenia dan Azerbaijan terkait penyelesaian konflik secara damai. Yang membuat konflik tersebut bertahan lama adalah permusuhan dalam jangka waktu yang lama, persepsi sebagai musuh, dan rasa takut yang dalam. Baik rakyat Armenia maupun Azerbaijan percaya bahwa selain militer, warga sipil kedua belah pihak juga sama-sama melakukan kekerasan terhadap satu sama lain. Kedua belah pihak juga meyakini bahwa konflik juga terdapat pada sikap dan pemikiran pada masing-masing pihak. Hal ini dapat terjadi pada masyarakat yang telah saling bermusuhan sejak beberapa dekade, bila bukan beberapa generasi (Geukjian, 2014: hal. 215).

Hal inilah yang seolah tidak dimengerti atau disadari oleh OSCE Minsk Group sebagai mediator utama dalam penyelesaian konflik ini. Mediator dalam OSCE Minsk Group nampaknya tidak memiliki pemahaman mengenai akar konflik, penyebab secara historis, serta aspek sosio-psikologis dari konflik Nagorno-Karabakh; semisal rasa tidak aman, kebencian, dan permusuhan yang telah menancap kuat dalam pikiran bangsa Armenia dan Azerbaijan. Pertentangan mendalam antara kedua bangsa dan pengaruh psikologisnya juga telah mempengaruhi opini dari bangsa Armenia dan Azerbaijan secara keseluruhan. OSCE Minsk Group seolah berpikir bahwa mereka mampu menggiring masing-masing pihak yang bertikai untuk berkompromi dan damai. Konflik ini pada kenyataannya sama sekali tidak berakar pada kepentingan ekonomi, melainkan pertentangan nilai dan perasaan yang dimiliki oleh kedua bangsa. Dalam beberapa tahun terakhir, tendensi dan perasaan penting publik kedua negara juga tidak mampu dipahami secara baik oleh OSCE Minsk Group (Nikkar-Esfahani, 2009: hal. 278-279).

Yang perlu diketahui adalah rasa ketidakpercayaan tersebut tidak baru muncul dalam dua dekade terakhir saja namun sudah berakar lama secara historis. Hal ini diistilahkan sebagai musuh lama atau *ancient enemies* dalam teori konflik etnis, yang dimana menyatakan bahwa beberapa kelompok etnis memiliki rasa saling benci selama berabad-abad dan hanya melalui perlakuan keras oleh negara represif permusuhan tersebut dapat diredam. Dalam hal ini, rasa ketidakpercayaan mendalam yang dianut etnis Armenia terhadap etnis Azerbaijan dikaitkan dengan Genosida Armenia tahun 1915, yang dimana meskipun peristiwa tersebut dilakukan oleh Turki, namun bangsa Armenia tidak membedakan antara Turki dengan Azerbaijan karena keduanya sama-sama beragama Islam dan berbicara dalam rumpun bahasa

Turki (Carley, 1998: hal. 14). Rasa benci bangsa Azerbaijan terhadap Armenia sendiri juga sudah berakar cukup lama, dimana bangsa Azerbaijan ketika dibawah kekuasaan Kekaisaran Rusia mendapat diskriminasi sementara bangsa Armenia mendapat pengistimewaan oleh Rusia. Kebencian ini juga tercermin dari konflik masa lalu antara Armenia dan Azerbaijan, dimana pada tahun 1905 dan tahun 1918-1920 kedua etnis tersebut pernah terlibat perang etnis (Mayer, 2013: hal. 30).

Konsekuensi dari rasa ketidakpercayaan itu adalah mayoritas bangsa Armenia percaya bahwa pemerintah Azerbaijan tidak bisa dipercaya sama- sekali, apalagi bila dipercaya untuk memerintah minoritas Armenia di Nagorno-Karabakh secara adil apabila wilayah tersebut berada dalam penguasaan Azerbaijan. Pada saat yang sama, kebanyakan orang Azerbaijan percaya bahwa bangsa Armenia adalah bangsa rasis yang membenci orang Azerbaijan. Dari hal ini dapat dikatakan bahwa permusuhan lama antara bangsa Armenia dan Azerbaijan sangat relevan dalam memandang konflik Nagorno-Karabakh. Ketidakpercayaan ini juga terwujud dalam pandangan bahwa konflik Nagorno-Karabakh adalah konflik antara bangsa Armenia dan Azerbaijan, bangsa Armenia percaya bahwa orang Azerbaijan melakukan kekejaman terhadap mereka, dalam artian penduduk sipil secara umum, bukan hanya militer ataupun pemerintah saja. Sementara hal yang sama juga diyakini oleh bangsa Azerbaijan terhadap orang Armenia. Yang paling penting, baik orang Armenia maupun Azerbaijan sama-sama percaya bahwa yang perlu dipersalahkan atas perang yang terjadi bukanlah masing-masing pemerintah kedua negara, melainkan sikap dan pemikiran yang dimiliki oleh masing-masing pihak baik Armenia maupun Azerbaijan. (Carley, 1998: hal. 14).

Maka tidaklah mengherankan bila masing-masing publik Armenia dan Azerbaijan sama-sama menginginkan posisi maksimalis. Artinya, baik kedua pihak sama sekali tidak bergeming dari tuntutan mereka dan penyelesaian konflik hanya akan terjadi bila salah satu pihak menyerah dari tuntutan mereka. Azerbaijan sangat tidak menerima ide tentang kemerdekaan Nagorno-Karabakh. Sebaliknya, Armenia juga sama sekali tidak bisa menerima penyatuan kembali Nagorno-Karabakh dengan Azerbaijan. Setiap upaya untuk meninggalkan posisi maksimalis ini dapat membuat pemimpin masing-masing negara mendapat cap sebagai “pengkhianat”. Hal ini tentu saja dapat mengakibatkan ketidakstabilan politik dalam negara mereka sendiri (Ismailzade, 2011: hal. 6). Adanya rasa ketidakpercayaan antar kedua bangsa lagi-lagi menjadi alasan mengapa baik publik Azerbaijan maupun Armenia mengambil sikap maksimalis terkait klaim atas Nagorno-Karabakh. Ditambah lagi, selama dua dekade terakhir, mayoritas publik di kedua negara sudah lama didoktrin oleh media massa di masing-masing negara yang menggambarkan satu sama lain sebagai musuh, saling mengkambing-hitamkan, dan juga retorika nasionalisme yang agresif (Ismailzade, 2011: hal. 6).

Pendekatan mediasi yang hanya mengandalkan pada diplomasi tingkat top-level saja telah terbukti tidak membuahkan hasil. Proses perdamaian mestinya juga memperhatikan keterlibatan berbagai pihak dan kelompok yang bekerja pada level yang berbeda dan berfokus pada bermacam aspek dalam konflik, semisal identitas, keamanan, pengakuan, dan partisipasi politik (Geukjian, 2014: hal. 215). Dalam hal ini, maka keberadaan pendekatan diplomasi *multi-track* dalam transformasi konflik sangat dibutuhkan. Konflik antara pihak-pihak yang terlibat di Karabakh masih membutuhkan resolusi pada berbagai tingkat hubungan dan perubahan budaya atas berbagai level dibutuhkan untuk transformasi wacana dan institusi yang mendukung dan mereproduksi kekerasan. Proses perdamaian juga harus mempertimbangkan legitimasi, keunikan, dan interdependensi dari berbagai level, termasuk di dalamnya level akar rumput (*grass roots*) dan level tinggi (*top level*). Tanpa memperhatikan hubungan yang buruk antara Armenia dan Azerbaijan terkait dengan isu teritori, keamanan, identitas, dan kontrol; maka konflik akan sulit untuk diselesaikan (Geukjian, 2014: hal. 222).

Padahal, untuk mengatasi rasa ketidakpercayaan dan permusuhan yang terlalu mendalam antara kedua bangsa, dibutuhkan cara untuk menjembatani kedua belah pihak melalui proses peace-building yang mencakup seluruh lapisan masyarakat, sebagai pelengkap proses peace-making yang melibatkan pihak level tertinggi pemerintahan. Hal ini dapat dicapai dengan menggunakan proses diplomasi *track-two* yang mewakili seluruh pihak yang terlibat. Track-two diplomacy adalah diplomasi yang melibatkan mediator tidak resmi yang bekerja dengan pihak-pihak yang terlibat untuk memfasilitasi perjanjian dan menemukan hasil yang memuaskan kedua belah pihak (Ramsbotham et. al, 2005: hal. 17). Yang dilakukan oleh OSCE Minsk Group justru tidak banyak melibatkan pihak-pihak terkait dalam kerangka mediasi yang lebih luas. Rasa ketidakpercayaan antara kedua bangsa yang sudah mendalam berakibat pada keengganan masing-masing pihak untuk bekerja sama dengan pihak lain. OSCE Minsk Group pada kenyataannya gagal untuk menciptakan kemauan politik bagi kedua belah pihak untuk saling bekerja sama (Brown, 2013: hal. 173). Proses perdamaian yang berfokus pada tingkat elit pemerintahan saja juga membuat kurangnya keterbukaan menjadi lebih akut, kurangnya keterlibatan civil society berarti tidak ada upaya untuk membangun kepercayaan dan keyakinan masing-masing pihak sebelum kesepakatan damai tercapai (Caspersen, 2017: hal. 185).

Tercatat sudah ada beberapa organisasi internasional, NGO, dan berbagai yayasan privat yang menggunakan pendekatan diplomasi *track-two* dalam konflik Nagorno-Karabakh sejak tahun 1992. Beberapa proyek tersebut bersifat sporadis dan hanya dibentuk untuk tujuan jangka pendek saja, sementara beberapa proyek lainnya diperpanjang berkali-kali untuk mengejar tujuan jangka panjang. Tiap organisasi yang terlibat memiliki proyek dan agenda yang berbeda-beda. Diantara contoh agenda diplomasi track-two yang pernah dilakukan yaitu; The Ben Lomond Peace Process, diadakan oleh Foundation for Global Community in Palo Alto, California (Foundation) dan Stanford Center on Conflict and Negotiation at Stanford University (SCCN) selama tahun 1993-1998. Secara keseluruhan terdapat 12 pertemuan yang dilakukan, dan menghasilkan kerangka kerja untuk proses perdamaian di Nagorno Karabakh yang kemudian hasilnya di-submit kepada co-chair OSCE Minsk Group (Pashayeva, 2012: hal. 114-116).

Namun demikian, upaya penyelesaian konflik melalui diplomasi track-two tidak bisa berjalan secara maksimal oleh karena banyaknya hambatan yang ditimbulkan baik oleh diplomasi resmi maupun oleh pemerintah dari negara yang berkonflik. Masalah yang pertama, OSCE Minsk Group kurang begitu terlibat dalam diplomasi track-two yang dijalankan oleh organisasi non-pemerintah. Akses untuk saling berbagi informasi dan kontak antara upaya perdamaian yang didorong oleh pemerintah dan masyarakat sipil — diplomasi *track-one* dan *track-two* — sangat terbatas. Sejauh ini bahkan dalam kasus EPNK, upaya perdamaian masyarakat sipil berskala paling besar dan beragam, ada perasaan bahwa "EPNK tidak dapat menjelajah ke wilayah yang dicakup oleh mandat Minsk Group, bahkan jika mitra lokal menginginkannya". (Freizer, 2014: hal. 6).

Masalah yang kedua, propaganda yang disponsori oleh pemerintah sangat menghambat upaya untuk membangun dialog antara masyarakat kedua negara, karena pemerintah melalui media massa yang sudah dikontrol ketat kerap kali menyebut orang atau pihak yang terlibat dalam sebagai "pengkhianat" (Goudsouzian, 2014) atau setidaknya mengalami gangguan dan ancaman dari negara masing-masing (Pashayeva, 2012: hal. 118).

Terkait dengan mengapa OSCE seolah tidak ikut melibatkan diri dalam diplomasi oleh masyarakat sipil, ada kemungkinan kaitannya dengan sikap masing-masing pemerintah terhadap diplomasi track-two. Diplomasi track-two dan mediasi berbasis masyarakat sipil sebagian besar dipandang dengan kecurigaan, 'bahkan tidak disetujui di Azerbaijan', karena persepsi bahwa dialog dengan Armenia hanya mungkin setelah penarikan dari wilayah-wilayah pendudukan. Sedikit yang percaya pada dialog sebagai sarana yang akan

memfasilitasi kemungkinan kesepakatan. Kontak lintas batas dianggap 'naif dan tidak berguna, paling berbahaya di terburuk'. Misalnya, pemimpin Organisasi Pembebasan Karabakh (KLO) Akif Nagy menegaskan bahwa 'kontak antar-warga digunakan untuk membuat orang-orang Azerbaijan melupakan wilayah yang diduduki'. Banyak orang moderat juga tidak yakin bahwa diplomasi track-two akan mewujudkan kepentingan Azerbaijan. Dengan demikian, semua perjanjian yang dicapai di tingkat atas dalam berbagai putaran negosiasi terus-menerus runtuh karena infrastruktur untuk pelaksanaannya tidak ada (Geukjian, 2014: hal. 215).

Retorika militeristik dan sikap radikal Azerbaijan yang semakin meningkat mengenai konflik membatasi ruang masyarakat sipil untuk mempromosikan resolusi konflik damai sebagai prioritas. Masalah mendasar lainnya adalah bahwa pihak Armenia tampak lebih puas dengan status quo dan berusaha melegitimasi itu, sementara Azerbaijan lebih ingin mengubahnya. Di Armenia pejabat negara berusaha mengendalikan kegiatan organisasi masyarakat sipil dan ada kurangnya pemahaman tentang bagaimana organisasi masyarakat sipil dapat membantu pemerintah dalam proses perdamaian. Akibatnya, organisasi masyarakat sipil yang berusaha menjaga jarak antara mereka dan pemerintah sering kehilangan dukungan pejabat negara, dan membuat kegiatan mereka kurang terlihat secara internasional dan kurang sah secara domestik. (Geukjian, 2014: hal. 218-219).

Ada beberapa ancaman oleh pemerintah Azerbaijan untuk mengkriminalkan kontak Azerbaijan dengan orang-orang Armenia, meski belum ada undang-undang seperti itu yang disahkan dan pemerintah tetap enggan mengizinkan kegiatan lintas batas terjadi. Azerbaijan juga menuduh warganya yang bepergian ke Armenia sebagai pihak “yang berupaya melakukan upaya normalisasi hubungan dengan penjajah tanah Azerbaijan.” Bahkan, orang yang terlibat dalam proses tersebut dapat ditahan oleh pemerintah karena dianggap menjadi mata-mata musuh, seperti yang terjadi pada jurnalis asal Azerbaijan Rauf Mirqadirov (Mkrtychyan, 2014). Selain itu, pada tahun 2001, sejumlah aktivis NGO dari Armenia dipukuli ketika mendarat di bandara ibukota Azerbaijan, Baku (Freizer, 2009).

Kesimpulan

Penyebab mediasi yang sudah selama dua dekade ini dijalankan OSCE *Minsk Group* disebabkan ketidakpahaman OSCE atas adanya rasa ketidakpercayaan mendalam antara kedua negara. Yang menjadi akar masalah bukanlah semata karena pentingnya wilayah Nagorno-Karabakh, namun lebih karena persepsi kebencian yang dianut oleh kedua belah pihak. Hal inilah yang nampaknya tidak dipahami oleh OSCE *Minsk Group*, dimana proses mediasi sejauh ini masih berkuat pada level pemerintahan saja. Namun, yang menjadi permasalahan adalah bahwa masing-masing masyarakat menyadari bahwa yang perlu disalahkan atas terjadinya perang antara kedua negara adalah kebencian atau niat jahat dari masing-masing masyarakat, bukan semata ulah pemerintah. Dibutuhkan strategi *track-two diplomacy* guna menjembatani kedua belah pihak yang saling bertikai. Namun, hal tersebut tidak dilakukan oleh OSCE *Minsk Group*. OSCE *Minsk Group* tidak turut banyak membantu dalam *track-two diplomacy* yang dijalankan oleh berbagai organisasi non-pemerintah. Padahal, pelibatan organisasi pemerintah dalam mediasi yang dijalankan dapat membantu memecahkan persoalan kebuntuan negosiasi yang telah berlangsung selama dua dekade.

Referensi

- Arnaya, I. P. (2015). Peran Dari OSCE Minsk Group Dalam Mediasi Konflik Di Wilayah Nagorno-Karabakh. *Universitas Udayana*.
- Bartuzi, W., & Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, K. S. (2008). *Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh: unfrozen conflicts between Russia and the West*. Warsawa: Center for Eastern Studies.

- Brown, K. G. (2013). Regaining Momentum: Current Perceptions of the Minsk Group Process and Recommendations for Reform. In T. H. Zartman, *Nagorno Karabakh: Understanding Conflict 2013* (p. 217). Washington DC: Johns Hopkins University.
- Caspersen, N. (2017). Moving Beyond Deadlock in the Peace Talks. In S. E. Cornell, *The International Politics of the Armenian - Azerbaijani Conflict* (p. 174). New York: Palgrave Macmillan.
- Carley, P. (1998). Nagorno-Karabakh: Searching for a Solution. *Peaceworks*.
- Cornell, S. E. (1999). *The Nagorno-Karabakh Conflict*. Uppsala : Uppsala University.
- Freizer, S. (2014). Twenty years after the Nagorny Karabakh ceasefire: an opportunity to move towards more inclusive conflict resolution. *Caucasus Survey*.
- Fuller, L. (2010, Juni 26). *OSCE, EU Condemn Karabakh 'Armed Incident'*. Diambil kembali dari Radio Free Europe:
http://www.rferl.org/content/OSCE_EU_Condemn_Karabakh_Armed_Incident/2079009.html
- Garibov, A. (2015). OSCE and Conflict Resolution in the Post-Soviet Area: The Case of the Armenia-Azerbaijan Nagorno-Karabakh Conflict. *Caucasus International*.
- Geukjian, O. (2014). *Negotiating Armenian-Azerbaijani Peace: Opportunities, Obstacles, Prospects*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Ghazaryan, S. (2015). Making sense of EU's conflict management strategy in South Caucasus. *University of Tartu*.
- Goudsouzian, T. (2014, May 12). *Azeri-Armenian enmity and citizen diplomacy*. Retrieved from Aljazeera: <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/05/azeri-armenian-enmity-citizen-diplomacy-20145125344462181.html>
- Hasanov, A. (2014). Participation and role of the EU in resolving the conflict in Nagorno Karabakh. *Charles University in Prague*.
- Ismailzade, F. (2011). The Nagorno-Karabakh Conflict: Current Trends and Future Scenarios. *Istituto Affari Internazionali*.
- Jafarova, E. (2011). Achieving Security and Stability in the Region of South Caucasus: What Role for International Organizations? *Universitat Wien*.
- Kristiani, E. A. (2013). Keterlibatan Rusia dalam Upaya Resolusi Konflik Nagorno-Karabakh antara Armenia dan Azerbaijan 2008-2012. *Universitas Airlangga*.
- Kucera, J. (2014, Agustus 4). *Bloody clashes between Azerbaijan and Armenia over disputed territory*. Diambil kembali dari The Guardian:
<https://www.theguardian.com/world/2014/aug/04/nagorno-karabakh-clashes-azerbaijan-armenia>
- Leckie, C. A. (2005). The Nagorno-Karabakh Conflict: Obstacles and Opportunities for a Settlement. *Virginia Polytechnic Institute and State University*.
- Mayer, T. R. (2013). Intractability and mediation of the Nagorno-Karabakh conflict. *Calhoun: The NPS Institutional Archive*.
- Nikkar-Esfahani, H. (2009). The Nagorno Karabakh Conflict: Causes of the conflict and obstacles to conflict resolution. *Department of Peace Studies: University of Bradford*.
- Oliver Ramsbotham, H. M. (2005). *Contemporary Conflict Resolution*. New Jersey: Blackwell Publishing Professional.
- Pashayeva, S. B. (2016). The U.S. Foreign Policy Towards the Resolution of the Nagorno-Karabakh Conflict. *SAM Review*.
- Pashayeva, G. (2012). Assessing the Impact of Track Two Initiatives on the Nagorno-Karabakh Process. *Turkish Policy Quarterly*.
- Sutiono. (2015). Peran Amerika Serikat dalam Menengahi Konflik Azerbaijan-Armenia. *Universitas Hasanudin*.

Wibawa, R. F. (2017). Upaya Mediasi dalam Konflik Nagorno-Karabakh antara Armenia dan Azerbaijan.

US. Department of State. (2016, Mei 16). *Background Briefing on the Nagorno-Karabakh Conflict*. Diambil kembali dari US. Department of State:
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/05/257263.htm>