

## Meninjau Konflik Armenia-Azerbaijan: Prospek dan Modalitas Peran Indonesia

*Iis Gindarsah dan Siska Haryani<sup>1</sup>*

*Konflik Armenia dan Azerbaijan dilatarbelakangi oleh sengketa teritorial atas Nagorno-Karabakh. Terlepas dari adanya kesepakatan gencatan senjata yang ditandatangani pada tahun 1994, proses perundingan damai antara kedua belah pihak kerap kali menemui jalan buntu ditambah dengan berbagai aksi penembakan sporadis di sepanjang “garis kontak senjata” (Line of Contact). Bahkan dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah Azerbaijan berupaya keras meningkatkan kemampuan militernya dan menggalang dukungan internasional untuk merebut kembali Nagorno-Karabakh dari Armenia. Tulisan ini menganalisis stabilitas kawasan dan meramalkan beberapa skenario yang mungkin terjadi di Nagorno-Karabakh. Disamping itu, esai ini juga membahas prospek dan tantangan bagi diplomasi Indonesia untuk berkontribusi dalam mendorong terwujudnya kesepakatan damai antara Armenia dan Azerbaijan.*

### PENGANTAR

Konflik Armenia-Azerbaijan atas Nagorno-Karabakh telah berlangsung lama, bahkan berpuluh-puluh tahun. Di satu pihak, pemerintah Azerbaijan berupaya melindungi kedaulatan dan integritas teritorialnya; di lain pihak, konflik ini merupakan perjuangan hidup dan mati bagi populasi etnis Armenia yang bermukim di Nagorno-Karabakh. Setelah peperangan dahsyat selama empat tahun, peme-

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan pandangan pribadi penulis.

rintah kedua negara akhirnya menandatangani perjanjian gencatan senjata pada tahun 1994.

Terlepas dari kesepakatan penghentian kontak senjata tersebut, proses negosiasi damai berjalan bukan tanpa halangan dan kerumitan. Konfrontasi militer dalam skala yang relatif kecil masih acapkali terjadi di wilayah Nagorno-Karabakh. Tiadanya misi penjagaan perdamaian di wilayah Nagorno-Karabakh, ketegangan dan insiden penembakan sporadis acapkali merusak perundingan damai yang sedang berlangsung. Terlebih lagi, berbagai sikap dan retorika permusuhan, khususnya yang sering digembar-gemborkan pejabat pemerintahan dan tokoh politik di Azerbaijan tampaknya akan semakin menebar kegelisahan dan ketidakpercayaan penduduk Nagorno-Karabakh, yang mayoritas adalah etnis Armenia.

Menyimak kondisi konflik yang demikian, esai ini berpendapat bahwa penyelesaian damai atas konflik di Nagorno-Karabakh tampaknya sulit untuk tercapai dalam waktu dekat. Meski gencatan senjata akan terus berlanjut dengan mempertimbangkan keseimbangan geopolitik dan militer, ada banyak faktor yang berpotensi memprovokasi terjadinya kembali perang berskala besar. Selain meramalkan beberapa skenario terkait konflik antara Armenia dan Azerbaijan, esai ini juga akan menganalisis prospek dan modalitas bagi kontribusi Indonesia dalam proses perdamaian di Nagorno-Karabakh.

## TINJAUAN KONFLIK DI NAGORNO-KARABAKH

Pada masa Uni Soviet, Nagorno-Karabakh merupakan daerah otonom dengan etnis mayoritas Armenia yang berada di bawah otoritas pemerintahan republik Azerbaijan. Menyusul penerapan kebijakan keterbukaan politik (*glasnost*), para tokoh politik setempat mengajukan sebuah resolusi untuk mereunifikasi Nagorno-Karabakh dengan republik Armenia pada tahun 1988. Namun, usulan reunifikasi tersebut ditolak secara tegas oleh pemerintah Uni Soviet dan para pejabat publik di Azerbaijan yang kemudian disertai dengan mecuatnya kerusuhan komunal di sejumlah daerah.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Lihat Martin Gilbert, *A History of the Twentieth Century: The Concise Edition of the Acclaimed World History* (New York: Harper Collins, 2001), hlm. 594.

Kecadaan di Nagorno-Karabakh terus memburuk hingga runtuhnya Uni Soviet. Di akhir tahun 1991, kelompok milisi Armenia maupun Azerbaijan saling melancarkan serangan dan aksi balasan terhadap daerah-daerah pemukiman etnis lawan yang menyebabkan kerugian materi dan korban dalam jumlah besar. Kedua belah pihak juga berupaya memperkuat kemampuan tempurnya masing-masing dengan merebut gudang-gudang persenjataan setempat dan praktik jual-beli senjata ilegal. Menyusul keputusan parlemen Azerbaijan yang mencabut status Nagorno-Karabakh sebagai daerah otonom pada bulan November 1991, para tokoh politik setempat menyelenggarakan sebuah referendum yang berujung pada deklarasi kemerdekaan daerah tersebut dari Azerbaijan pada bulan Januari 1992.<sup>3</sup>

Akibatnya, eskalasi konflik bersenjata pun meningkat tajam antara pasukan Azerbaijan dengan gerilyawan Armenia. Angkatan bersenjata Armenia awalnya tidak terlibat langsung dalam konfrontasi militer di Nagorno-Karabakh, namun akhirnya melancarkan serangan militer untuk menduduki kota Khojaly yang sering digunakan oleh tentara Azerbaijan sebagai pusat penembakan roket artileri terhadap ibukota Stepanakert.<sup>4</sup> Meskipun pasukan Armenia berhasil menguasai Nagorno-Karabakh dan sejumlah wilayah di sekitarnya pada pertengahan tahun 1993, konflik militer di wilayah tersebut tidak menunjukkan tanda-tanda akan berakhir. Dengan mediasi Rusia, kedua belah pihak yang terlibat konflik sepakat untuk menandatangani gencatan senjata pada bulan Mei 1994.

Pada tahun-tahun berikutnya, pemerintah Armenia dan Azerbaijan berupaya menyelesaikan konflik bilateral mereka melalui jalur perundingan. Proses perdamaian ini difasilitasi oleh sejumlah negara anggota Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), atau lebih dikenal sebagai "Kelompok Minsk", yang diketuai bersama oleh Amerika Serikat, Perancis dan Rusia.<sup>5</sup> Belum lama ini, kelompok

<sup>3</sup> Lihat Michael P. Croissant, *The Armenia Azerbaijan Conflict: Causes and Implications* (London: Praeger, 1998); Erik Melander, "State Manipulation or Nationalist Ambition" dalam Annika Rabo dan Bo Utas, eds. *The Role of the State in West Asia* (New York: I.B. Taurus, 2006), hlm. 173.

<sup>4</sup> Lihat Stuart Kaufman, *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War* (New York: Cornell University Press, 2001), hlm. 49-66.

<sup>5</sup> Lihat Ariel Cohen, *Eurasia in Balance: US and the Regional Power Shift* (Aldershot: Ashgate, 2005), hlm. 60.

mediator tersebut memprakarsai usulan kerangka damai yang dikenal dengan "Asas Madrid" yang akhirnya berujung pada referendum untuk menentukan status akhir atas wilayah yang dipersengketakan. Kerangka ini sejatinya merupakan kompromi antara prinsip penentuan sikap sendiri (*self-determination*) yang diinginkan oleh penduduk lokal di Nagorno-Karabakh, asas integritas teritorial Azerbaijan dan asas non-kekerasan (*non-use of force*) yang digaribawahi oleh Armenia.<sup>6</sup>

Meramalkan prospek perdamaian dan resiko pecahnya kembali perang antara Armenia dan Azerbaijan tentunya memerlukan tinjauan atas berbagai aspek stabilitas nasional dalam kaitannya dengan hubungan bilateral kedua negara. Konflik di wilayah Nagorno-Karabakh memberi implikasi yang signifikan pada perkembangan sosial-politik, baik itu di Armenia maupun Azerbaijan. Presiden Ilham Aliyev kerap kali memanfaatkan isu ini untuk melakukan sentralisasi sistem politik dan menancapkan pengaruh rezimnya dalam kehidupan sosial di Azerbaijan. Absensinya lembaga-lembaga demokratis dan prinsip transparansi dalam proses pembuatan kebijakan, kelompok oposisi otomatis memiliki ruang yang terbatas untuk menyelidiki dan menyuarakan aspirasinya terhadap kebijakan strategis, khususnya terkait dengan penggunaan kekuatan bersenjata.

Lebih dari itu, sikap keras rezim Aliyev atas perundingan damai telah menjadi instrumen yang berguna untuk mengalihkan perhatian dari keresahan publik Azerbaijan terhadap masalah-masalah sosial yang ditimbulkan sebagai akibat dari ketimpangan sosial-ekonomi. Isu pengungsi, misalnya, seringkali dieksploitasi untuk menekankan pentingnya mengembalikan kedaulatan Azerbaijan atas Nagorno-Karabakh. Retorika permusuhan atas Armenia bahkan telah menyulut sentimen etnisitas dan menghasilkan toleransi yang rendah dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat di Azerbaijan, yang pada gilirannya menciptakan ekspektasi domestik untuk menguasai kembali wilayah yang dipersengketakan melalui peperangan.

---

<sup>6</sup> Lihat "Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by the Presidents of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries," <http://www.osce.org/mg/102856>, Diakses pada tanggal 25 Agustus 2013.

Berbeda dengan negara rivalnya, Armenia cenderung mengembangkan sistem politik yang relatif transparan dan akuntabel. Dengan oposisi yang aktif dan masyarakat madani yang kuat, rakyat Armenia memiliki saluran politik yang cukup memadai untuk menyuarakan perhatian mereka terhadap isu korupsi dan ketimpangan distribusi kesejahteraan sosial. Meski kaum oposisi berulang kali mengeluh mengenai penyelenggaraan pemilu, mereka tampaknya enggan untuk melakukan perubahan radikal dalam pemerintahan. Sikap ini mungkin didasari atas kekhawatiran di kalangan elite politik Armenia bahwa manuver politik yang demikian dapat membahayakan kestabilan dalam negeri dan oleh karenanya memberi peluang bagi Azerbaijan untuk melakukan serangan militer ke Nagorno-Karabakh. Kendati sentimen nasionalis tidak begitu kuat di negara ini, publik Armenia tampak tidak puas atas kinerja diplomatis pemerintah dalam melindungi kepentingan nasionalnya atas wilayah yang dipersengketakan dalam kancah percaturan politik internasional.

Dibandingkan dengan Armenia, Azerbaijan menikmati pertumbuhan ekonomi yang pesat berkat tingginya pendapatan dari sektor energi hidrokarbon. Sejak peresmian pipa Baku-Tbilisi-Ceyhan, ekspor minyak bumi Azerbaijan mencapai 800.000 barel tiap harinya. Produksi gas alam juga meningkat tajam dengan produksi sekitar 17 miliar meter kubik. Produksi minyak Azerbaijan diperkirakan akan menurun di tahun-tahun mendatang, mengingat proses pemeliharaan ladang minyak lepas pantai dan apkirnya sejumlah ladang minyak. Namun, ekspor gas alamnya diperkirakan akan meningkat menyusul operasionalisasi pengembangan fase kedua ladang gas Shah Deniz, yang diperkirakan rampung di tahun 2017. Dengan sumber daya energi yang besar, pemerintah Azerbaijan telah meningkatkan anggaran pertahanan dari US\$ 175 juta di tahun 2004 menjadi US\$ 3,74 miliar di tahun 2012.

Sebaliknya, kapasitas ekonomi Armenia berada jauh di bawah Azerbaijan. Bila Produk Domestik Bruto (PDB) Azerbaijan sebesar US\$ 68,8 miliar di tahun 2012, PDB Armenia hanya mencapai US\$ 10,1 miliar. Kendati demikian, pertumbuhan ekonomi Armenia cenderung lebih stabil di tengah krisis ekonomi global dan blokade perdagangan oleh Turki dan Azerbaijan. Tanpa bantuan finansial manca negara,

pemerintah Armenia mampu mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 3,8 persen di tahun 2012. Pemerintah Armenia memang telah menjalankan reformasi struktural dan privatisasi dalam beberapa tahun terakhir, namun sektor keuangan yang masih konvensional tetap menjadi penghalang utama dalam meningkatkan penanaman modal asing. Dengan kemampuan ekonominya saat ini, pemerintah Armenia hanya mampu meningkatkan anggaran militer negaranya dari sekitar US\$ 180 juta di tahun 2006 menjadi US\$ 200 juta di tahun 2012.

Di bidang pertahanan dan militer, Armenia dan Azerbaijan mengembangkan strategi dan prioritas yang berbeda. Azerbaijan berupaya mengembangkan kemampuan militer ofensif untuk melakukan serangan kilat dan menduduki Nagorno-Karabakh. Maka dari itu, prioritas pembelian angkatan bersenjata Azerbaijan ditujukan untuk memperbaiki atau mengembangkan persenjataan yang ada, seperti penambahan tank tempur T-72, meriam artileri D-30 122mm, helikopter serbu Mi-35. Selain itu, Azerbaijan juga melakukan pembelian sistem persenjataan baru, di antaranya sistem artileri otomatis 155 mm ATMOS 200, sistem peluncur multi-roket Lynx, sistem pertahanan udara S-300 PMU2 dan pesawat tempur tanpa awak.

Sebaliknya, pemerintah Armenia lebih menekankan perbaikan kualitas kesiapan tempur militernya, terutama dalam kaitannya dengan komando dan kendali, pelatihan dan moral pasukan. Sebagian besar persenjataan yang dimiliki Armenia saat ini sudah usang. Namun dengan bantuan militer dari Rusia, Armenia baru-baru ini membeli sistem pertahanan udara S-300, tank tempur T-72, sistem peluncur multi-roket BM-21 Smerch, dan sistem rudal R-300 Elbrus (Scud-B). Sebagai tambahan, Armenia berupaya memperbaiki posisi pertahanannya atas Nagorno-Karabakh dan daerah sekitar Azerbaijan yang berada dalam pendudukannya.

Terlepas dari adanya gencatan senjata, pasukan kedua negara ini terus berseteru di wilayah sekitar Nagorno-Karabakh. Militer Armenia dan Azerbaijan menempatkan unit-unit tempur mereka di posisi-posisi pertahanan atau yang dikenal sebagai “garis kontak senjata” (*Line of Contact*, LoC). Meski terdapat gencatan senjata tahun 1994, penembakan sporadis dan penyerangan dalam skala kecil masih

sering terjadi di berbagai tempat di sepanjang LoC. Insiden paling serius terjadi pada Juni 2012 ketika sekelompok tentara Azerbaijan menyerang pos militer Armenia di daerah Tavush. Insiden yang menewaskan lima tentara Armenia ini merupakan serangan pertama yang terjadi di luar LoC, tapi di antara perbatasan langsung kedua negara. Ketegangan militer dan beragamnya insiden kemungkinan akan terus terjadi dengan perkembangan kemampuan militer kedua negara.

Pecahnya konflik di wilayah Nagorno-Karabakh juga ditentukan oleh faktor eksternal. Stabilitas hubungan Armenia dan Azerbaijan bergantung pada keseimbangan geopolitik dalam hubungannya dengan negara-negara besar. Armenia merupakan negara sekutu Rusia dalam Collective Security Treaty Organization (CSTO). Menariknya, meski Rusia memiliki basis militer di wilayahnya, Armenia juga mengirimkan tentaranya untuk ikut serta dalam International Security Assistance Force (ISAF) di Afghanistan yang dipimpin oleh NATO. Selain itu, pemerintah Armenia menikmati hubungan yang dekat dengan Iran di sektor energi, khususnya dengan adanya pipa gas yang memungkinkan Iran mengeksplor gas alamnya ke pasar regional Eropa.

Di lain pihak, Turki merupakan negara pendukung utama Azerbaijan, baik itu secara ekonomi maupun militer. Bersama dengan Georgia, kedua negara tersebut membangun kemitraan strategis melalui beberapa infrastruktur vital, termasuk pipa minyak bumi Baku-Tbilisi-Ceyhan, pipa gas alam Kaukasus Selatan, dan proyek pembangunan pipa Trans-Anatolia yang akan menjadikan ketiga negara ini pemasok energi utama bagi negara-negara di kawasan Eropa. Pemerintah Azerbaijan juga berupaya membangun hubungan baik dengan Rusia, tidak hanya di sektor energi tetapi juga di bidang militer. Perkembangan penting lainnya adalah meningkatnya hubungan bilateral antara Azerbaijan dan Israel di bidang pertahanan, yang baru-baru ini menandatangani kontrak pengadaan persenjataan bernilai US\$ 1,6 miliar. Pemerintah Iran mungkin tidak terlalu senang dengan perkembangan ini mengingat sengketa wilayahnya dengan Azerbaijan di Laut Kaspia dan kemungkinan peran Azerbaijan jika Israel melakukan serangan udara atas fasilitas nuklir negaranya.

Mengingat kewajibannya dalam traktat keamanan bersama, Rusia akan mendukung posisi Armenia jika perang dengan Azerbaijan terjadi. Meski begitu, pemerintah Rusia amat berkepentingan untuk menghindari konflik bersenjata antara Armenia dan Azerbaijan mengingat mahal biaya perang. Melalui keketuaannya di Kelompok Minsk bersama dengan Amerika Serikat dan Perancis, Rusia berupaya untuk mencari solusi damai atas wilayah Nagorno-Karabakh. Seperti halnya dengan Rusia, tidak satu pun negara besar termasuk Turki dan Amerika Serikat tertarik dengan terjadinya perang yang berpotensi mengakibatkan memburuknya ekonomi Eropa, terancamnya pasokan energi dan memburuknya hubungan mereka dengan Rusia. Kekhawatiran geopolitik yang demikian tentunya akan menambah kerumitan dalam perhitungan strategis dan diplomasi Azerbaijan untuk menggagalkan dukungan internasional guna merebut kembali wilayah Nagorno-Karabakh dengan cara-cara militer.

### PROYEKSI SKENARIO: KONFLIK, PERDAMAIAN ATAU STATUS QUO?

Skenario paling optimis namun kecil untuk terjadi adalah penandatanganan perjanjian damai. Walau pemerintah Armenia tetap terbuka pada usulan perdamaian dan dialog mengenai butir-butir kesepakatan damai, harapan atas solusi militer tidak akan hilang dalam waktu dekat di Azerbaijan. Retorika permusuhan dan jargon-jargon nasionalitis yang sering diungkapkan dalam kampanye politik mencerminkan posisi *zero-sum game* di pemerintah Azerbaijan dalam perundingan perdamaian. Dalam rezim otoriter, organisasi masyarakat sipil kemungkinan tidak akan mampu memutarbalikkan pandangan di kalangan elite maupun publik Azerbaijan secara keseluruhan.

Skenario yang paling buruk adalah pecahnya perang antara Armenia dan Azerbaijan. Keresahan domestik dan pembunuhan tingkat tinggi di kedua negara dapat berakibat pada meningkatnya eskalasi konflik di sepanjang LoC, yang pada gilirannya meningkatkan kemungkinan terjadi perang. Faktor lainnya yang dapat memprovokasi perang adalah serbuan militer besar-besaran, penembakan penerbangan sipil yang beroperasi di lapangan terbang Nagorno-Karabakh, dan pengakuan atas kemerdekaan Nagorno-Karabakh.

Jika perang pecah dalam waktu dekat, Armenia dan Azerbaijan kemungkinan akan terlibat dalam perang yang berkepanjangan. Meski Azerbaijan berupaya memenangkan perang secara cepat dengan menduduki kembali wilayah Nagorno-Karabakh, kemampuan militernya untuk melaksanakan serangan militer kilat tetap masih diragukan. Terlepas dari program modernisasi persenjataan yang besar-besaran, militer Azerbaijan tampaknya belum mampu melaksanakan operasi tempur gabungan antara matra darat dan udara. Sebaliknya, dengan mengandalkan daerah pegunungan Mrav sebagai garis pertahanan alam di perbatasan timur Nagorno-Karabakh, Armenia bisa mengkompensasikan kekurangannya dari segi teknologi militer dan jumlah senjata dengan pelatihan dan moral tempur pasukan yang lebih baik. Terlebih lagi, serangan militer besar terhadap Armenia akan membawa negara-negara sekutunya di CSTO, khususnya Rusia ke dalam konflik bersenjata. Dengan pasukan CSTO mengamankan perbatasan langsungnya dengan Azerbaijan, angkatan bersenjata Armenia semestinya dapat lebih berkonsentrasi mempertahankan wilayah Nagorno-Karabakh dari serangan kilat Azerbaijan.

Dalam keadaan demikian, Azerbaijan kemungkinan tidak akan berhasil merebut kembali Nagorno-Karabakh secara militer. Pemerintahnya mungkin berhasil memperoleh kemenangan kecil dengan menduduki beberapa daerah di wilayah sengketa dan melemahkan garis pertahanan Armenia. Militer Azerbaijan juga bisa mencoba menduduki wilayah selatan Armenia yang berbatasan langsung dengan Iran guna menghubungkan wilayahnya yang terpisahnya, yaitu Nakhchevan. Meski demikian, tindakan-tindakan militer ini akan meningkatkan biaya dan resiko perang bagi Azerbaijan, termasuk konfrontasi langsung dengan CSTO yang didukung oleh Rusia dan memanasakan hubungannya dengan Iran dikarenakan nilai strategis pipa gas Tabriz-Sardarian. Jika militernya gagal dalam pertempuran, Azerbaijan kemungkinan tidak akan kembali ke perundingan dan menandatangani perjanjian damai dengan Armenia.

Di tengah ketegangan militer yang berlangsung saat ini, gencatan senjata tampaknya akan berlanjut berkat kombinasi faktor-faktor geopolitis dan penggetaran (*deterrence*). Di satu sisi, negara-negara besar berkepentingan agar pecah tidak perang kembali di wilayah atas

Nagorno-Karabakh; di sisi lain, pemerintah Rusia secara konsisten terus memberikan bantuan militer untuk memperkuat posisi pertahanan Armenia. Faktor-faktor ini sejauh ini berhasil mencegah Azerbaijan untuk meluncurkan serangan militer ofensif. Bahkan jika diserang, Armenia juga masih mampu mengancam infrastruktur vital Azerbaijan, termasuk pipa Baku-Tbilisi-Ceyhan, yang hanya berjarak 30 militer dari LoC. Karena ketergantungannya pada pendapatan dari sektor energi, gangguan atas ekspor hidrokarbonnya tentu akan menyebabkan konsekuensi ekonomi dan ketidakstabilan domestik bagi pemerintah Azerbaijan.

Meski demikian, kondisi status quo ini bisa bertahan bergantung pada perhitungan strategis Azerbaijan dan perubahan geopolitik di kawasan. Bagi pemerintah Azerbaijan, semakin lama Nagorno-Karabakh berada di luar kendalinya, semakin redup pula peluang Azerbaijan untuk membawa kembali wilayah tersebut di bawah otoritasnya. Dengan besarnya alokasi anggaran pertahanan, perbaikan doktrin tempur dan pelatihan, angkatan bersenjata Azerbaijan mungkin dapat mengembangkan dan menguasai kemampuan-kemampuan vital untuk melancarkan operasi militer gabungan dalam kurun waktu yang tidak terlalu lama. Apabila tren ini berkembang bersamaan dengan perubahan geopolitik yang tidak menguntungkan bagi Armenia—seperti meredupnya pengaruh dan akses Rusia di Kaukasus Selatan, Azerbaijan tentu akan memperoleh keuntungan strategis maupun operasional untuk menduduki kembali wilayah Nagorno-Karabakh.

Kondisi status quo saat ini bukanlah solusi ideal bagi konflik Nagorno-Karabakh. Periode gencatan senjata sejatinya memberikan peluang bagi Armenia dan Azerbaijan untuk berupaya mencari solusi damai atau sebaliknya melakukan berbagai persiapan untuk memulai konflik bersenjata selanjutnya.

## **DIPLOMASI INDONESIA DAN PROSES PERDAMAIAN DI NAGORNO-KARABAKH**

Dalam beberapa bulan terakhir, konflik teritorial atas Nagorno-Karabakh mulai menjadi perhatian dunia internasional. Pemerintah Azerbaijan, misalnya, giat mencari dukungan diplomatik ke berbagai

negara, termasuk Indonesia. Proses mencari dukungan diplomatik oleh Azerbaijan juga dilakukan pada tataran parlemen. Pada saat diskusi publik yang diselenggarakan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Duta Besar Azerbaijan menyatakan bahwa pihaknya menginginkan Indonesia mengakui secara resmi tindakan genosida yang dilakukan oleh Armenia dalam serangan militernya terhadap kota Khojaly pada tahun 1992.<sup>7</sup> Terhadap permintaan tersebut, Wakil Ketua Komisi I DPR Ramadhan Pohan menjawab secara diplomatis bahwa DPR akan mendorong pemerintah Indonesia untuk berperan aktif dalam memelihara perdamaian dunia, termasuk melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk mendorong solusi damai atas konflik atas Nagorno-Karabakh.<sup>8</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa partisipasi aktif Indonesia dalam memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Atas dasar itu, sudah seharusnya Indonesia ikut mendorong penyelesaian konflik antara Azerbaijan dan Armenia. Namun, perlu dicatat bahwa kontribusi Indonesia harus tetap sejalan dengan kepentingan nasional yang lebih luas. Namun dalam implemetasinya, sering terdapat perbedaan pandangan antara pemerintah Indonesia dan anggota DPR dalam menyikapi sengketa Nagorno-Karabakh. Dari segi kebijakan negara, Indonesia akan selalu mendukung prinsip penghormatan terhadap integritas teritorial dan batas wilayah yang diakui secara internasional. Oleh karena itu, Indonesia selalu mendukung proses penyelesaian masalah Nagorno-Karabakh berdasarkan prinsip penyelesaian sengketa secara damai dan tanpa kekerasan. Sebaliknya, sejumlah anggota parlemen cenderung menunjukkan keberpihakan terhadap Azerbaijan dengan mengangkat isu agama dan persaudaraan sesama muslim sebagai landasar mendasarnya.

Pemerintah Indonesia tampaknya perlu memberi pemahaman lebih lanjut kepada anggota parlemen untuk tidak gegabah dalam menentukan sikap politik atau terburu-buru dalam memberikan pernyataan terhadap suatu konflik. Sejumlah anggota parlemen

---

<sup>7</sup> Lihat "Pemerintah Azerbaijan Desak Indonesia Akui Genosida," <http://www.rakyatmerdeka-online.com/news.php?id=116219>. Diakses pada tanggal 11 Agustus 2013.

<sup>8</sup> *ibid.*

bahkan menilai konflik di Nagorno-Karabakh sebagai sengketa antar agama dan etnis. Ada beberapa konsekuensi negatif yang mungkin muncul dari persepsi yang demikian. *Pertama*, sikap parlemen yang cenderung berpihak pada Azerbaijan dikhawatirkan dapat merusak hubungan bilateral dengan Armenia. *Kedua*, keberpihakan dalam konflik Nagorno-Karabakh dikhawatirkan dapat membawa dampak negatif bagi diplomasi Indonesia dalam hubungannya dengan stabilitas keamanan di beberapa daerah rawan konflik seperti Papua. Keberpihakan Indonesia pada Azerbaijan telah menuai tanggapan negatif dari pihak Armenia. *Ketiga*, Indonesia sebenarnya tidak memiliki kepentingan langsung dalam konflik Nagorno-Karabakh. Mengingat bahwa Nagorno-Karabakh merupakan arena pertarungan kepentingan negara-negara besar seperti Rusia dan Turki, Indonesia perlu bersikap netral dan mendorong penyelesaian secara damai melalui mekanisme yang taat pada asas penyelesaian damai dengan mengacu pada hukum internasional yang berlaku.

Pada praktiknya, pemerintah Indonesia memiliki komitmen yang kuat untuk mendorong resolusi damai atas konflik Nagorno-Karabakh. Pada bulan Maret 2008, Sidang Umum PBB mengadopsi resolusi 10693 tentang situasi di wilayah-wilayah Azerbaijan yang dikuasai Armenia. Sesaat setelah pemungutan suara, pemerintah Indonesia menyampaikan sikapnya mendukung upaya penyelesaian konflik secara damai antara Azerbaijan dan Armenia berdasarkan prinsip penghormatan pada integritas teritorial dan batas wilayah.<sup>9</sup> Perwakilan Indonesia juga menyampaikan bahwa dengan diadopsinya resolusi tersebut diharapkan dapat berkontribusi pada intensifikasi penyelesaian sengketa Nagorno-Karabakh. Indonesia menyatakan dukungannya terhadap upaya mediasi oleh Kelompok Minsk dengan menghilangkan berbagai hambatan menuju proses perdamaian.

Namun, menyimak berbagai tanggapan dari sejumlah anggota parlemen, tidak mengherankan jika akhirnya pemerintah Azerbaijan berusaha melakukan diplomasi kepada DPR. Azerbaijan

---

<sup>9</sup> Lihat "General Assembly Adopts Resolution Reaffirming Territorial Integrity of Azerbaijan, Demanding Withdrawal of All Armenian Forces," 14 Maret 2008, <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10693.doc.htm>. Diakses pada tanggal 11 Maret 2013.

memandang bahwa Indonesia memiliki peranan yang cukup penting dalam Organisasi Parlemen Negara-negara Islam (PUIC). Bahkan, Indonesia dipercaya menjadi tuan rumah Konferensi PUIC ketujuh yang diselenggarakan di Palembang pada 24-31 Januari 2012. Pada konferensi tersebut, seluruh peserta Konferensi PUIC menyepakati Resolusi No.15-PE/7-CONF mengenai Agresi oleh Republik Armenia terhadap Republik Azerbaijan. Adapun Butir-butir dari Resolusi tersebut antara lain:<sup>10</sup>

1. Mengutuk keras agresi Republik Armenia terhadap Republik Azerbaijan.
2. Mempertimbangkan tindakan yang dilakukan terhadap penduduk sipil di wilayah pendudukan Azerbaijan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.
3. Mengutuk keras setiap penjarahan dan penghancuran arkeologi, budaya dan monumen keagamaan pada wilayah Azerbaijan yang diduduki.
4. Menuntut pelaksanaan Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 822 , 853 , 874 dan 884 dengan segera dan tanpa syarat, serta menuntut penarikan mundur seluruh pasukan Armenia dari wilayah Azerbaijan yang diduduki, termasuk daerah Nagorno-Karabakh dan mendesak Armenia untuk menghormati kedaulatan dan integritas wilayah Republik Azerbaijan.
5. Mendesak semua negara untuk menghentikan suplai persenjataan dan peralatan militer ke Armenia yang dikhawatirkan dapat memicu meningkatnya eskalasi konflik dan terus berlangsungnya pendudukan atas wilayah Azerbaijan. Seluruh negara anggota PUIC dilarang untuk menjadi transit dari suplai senjata tersebut.
6. Menghimbau seluruh anggota PUIC untuk mengakui pembantaian genosida yang dilakukan oleh Armenia terhadap warga sipil Azerbaijan pada 26 Februari 1992 di kota Khojaly dan menuntut agar kasus Genosida ini diadili secara hukum.

<sup>10</sup> Lihat "Resolution No. 15-PE/7-CONF on the Aggression of the Republic of Armenia against the Republic of Azerbaijan," 30-31 Januari 2012, [http://www.dpr.go.id/complorgans/inter/puic\\_Document\\_Report\\_of\\_the\\_7th\\_Session\\_of\\_the\\_PUIC\\_Conference\\_2012\\_\(NEW\).pdf](http://www.dpr.go.id/complorgans/inter/puic_Document_Report_of_the_7th_Session_of_the_PUIC_Conference_2012_(NEW).pdf). Diakses pada tanggal 11 Agustus 2013.

Pengadopsian butir-butir resolusi tersebut pada gilirannya menjadi titik balik dan sinyal untuk Azerbaijan bahwa Indonesia berada di pihaknya. Bahkan keyakinan tersebut telah mendorong Azerbaijan melakukan diplomasi kepada DPR guna mendesak pemerintah Indonesia mengambil langkah-langkah konkret yang sesuai dengan resolusi tersebut. Duta Besar Azerbaijan, Tamerlan Garayev, misalnya, mendesak pemerintah dan parlemen Indonesia untuk mengakui secara resmi terjadinya genosida Khojaly oleh Armenia terhadap penduduk sipil Azerbaijan.<sup>11</sup>

Pada hakikatnya, diplomasi yang dilakukan parlemen ditujukan sebagai sarana untuk mempererat hubungan antar negara. Dalam sengketa Nagorno-Karabakh, pengadopsian resolusi pada Konferensi PUIK ke tujuh telah membawa kondisi kontra-produktif bagi diplomasi Indonesia. Ke depan, parlemen perlu bersikap lebih netral dan berhati-hati dalam memberikan pernyataan terhadap isu internasional agar tidak bertentangan dengan kepentingan nasional Indonesia. Selain itu, diplomasi di tingkat parlemen seharusnya tidak sampai kepada penyikapan masalah atas konflik internasional. Walaupun parlemen diperlukan untuk memberikan pernyataan terhadap suatu masalah, diharapkan agar penilaian tersebut dikoordinasikan dengan Kementerian Luar Negeri sebagai garda terdepan diplomasi Indonesia.

Konflik Nagorno-Karabakh sejatinya sangatlah kompleks dan memiliki beberapa dimensi etnis, agama, teritorial dan perebutan kekuasaan ekonomi dan politik. Diperlukan suatu pendekatan yang tepat dalam memahami akar permasalahan konflik tersebut sebelum memberikan solusi terhadap konflik tersebut. Analisis yang terlalu dini dan kurang matang hanya akan berdampak pada sikap politik yang justru semakin memperburuk ketegangan hubungan antara Azerbaijan dan Armenia atau malah merugikan kepentingan nasional Indonesia sendiri.

---

<sup>11</sup> Lihat "Indonesian parliament holds hearings on Nagorno-Karabakh conflict," 28 Juni 2013, <http://www.azernews.az/azerbaijan/56063.html>. Diakses pada 27 September 2013.

## MODALITAS INDONESIA DALAM PROSES PERDAMAIAN

Indonesia adalah negara dengan kekuatan menengah (*middle power*) dalam percaturan politik global dan regional. Dengan memegang prinsip kebijakan luar negeri yang “bebas dan aktif,” pemerintah Indonesia berupaya aktif membangun sikap saling percaya (*confidence-building*) dan penyelesaian konflik secara damai. Dalam konteks itu, Indonesia telah memainkan peran yang signifikan sebagai mediator sengketa di Asia Tenggara, seperti mengurangi ketegangan di perbatasan antara Kamboja dan Thailand, sengketa teritorial antar negara di Laut China Selatan dan meredakan represi atas etnis Rohingya di Myanmar. Lebih dari itu, Indonesia mengirimkan personil militer, kepolisian dan ahli-ahli sipilnya untuk berpartisipasi dalam operasi penjagaan perdamaian internasional di bawah bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Dalam hubungannya dengan konflik antara Armenia dan Azerbaijan, Indonesia memiliki prospek dan modalitas yang cukup baik untuk berperan secara konstruktif dan sekaligus mempromosikan kepentingan nasionalnya. *Pertama*, pemerintah Indonesia saat ini memiliki hubungan bilateral yang sangat baik dengan Azerbaijan. Sebagai sesama negara anggota Organisasi Konferensi Islam, Azerbaijan merupakan salah satu pemasok utama kebutuhan energi, khususnya minyak bumi bagi Indonesia. Perdagangan antar kedua negara meningkat secara signifikan dari US\$ 101,10 juta di tahun 2007 menjadi US\$ 1,76 miliar di tahun 2012.

Pada tahun-tahun terakhir, pemerintah Azerbaijan secara aktif mencari dukungan internasional untuk meningkatkan pengaruh diplomatiknya dalam konflik teritorialnya dengan Armenia. Sikap ini jelas merupakan sebuah peluang bagi pemerintah Indonesia untuk memperkuat hubungan ekonomi dan investasi dengan negara tersebut. Bidang lainnya, yang dapat menjadi kerja sama di masa depan adalah investasi energi Indonesia di Azerbaijan, pembangunan kilang minyak, pabrik aluminium dan pupuk di Indonesia.

Inisiatif yang disebut pertama sangat krusial bagi strategi Pertamina untuk meningkatkan posisinya di kancah global dan memenuhi konsumsi energi Indonesia yang terus meningkat. Direksi Pertamina saat ini sedang giat-giatnya melakukan ekspansi wilayah kegiatan

eksplorasinya dengan cara akuisisi aset-aset minyak dan gas di luar negeri. *Kedua*, hubungan bilateral Indonesia dengan Armenia pun mengalami peningkatan secara gradual. Baru-baru ini, pemerintah Armenia mengambil inisiatif untuk membuka kedutaan besarnya di Jakarta guna meningkatkan hubungan kerja sama antara kedua negara. Di tahun 2012, pemerintahan kedua negara menandatangani perjanjian untuk pertukaran pelajar dan kerja sama perdagangan dan teknis. Hubungan militer antar kedua negara juga penting untuk dibangun ke depan, terutama apabila pemerintah Indonesia berniat untuk ikut serta dalam misi menjaga perdamaian PBB di wilayah Nagorno-Karabakh di masa depan.

*Ketiga*, reputasi Indonesia dalam misi menjaga perdamaian telah diakui secara internasional. Bagi pemerintah Azerbaijan, Kelompok Minsk dianggap tidak cukup memberikan tekanan diplomatik Armenia untuk mengembalikan wilayah Nagorno-Karabakh. Turki ingin berperan lebih aktif sebagai mediator dalam proses perdamaian antara kedua pihak yang bersengketa. Namun, perannya saat ini tidak dapat dijalankan karena pahitnya hubungan Turki dengan Armenia. Mencermati kondisi ini dan baiknya hubungan diplomatiknya dengan kedua negara, pemerintah Indonesia memiliki prospek yang lebih baik untuk berperan dalam proses perdamaian. Mengingat situasi konflik di Nagorno-Karabakh saat ini, pengiriman pasukan penjaga perdamaian tampaknya baru dapat dilakukan setelah kedua negara tersebut terlebih dahulu menyepakati Asas Madrid yang diusulkan oleh Kelompok Minsk.