

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Organisasi internasional *European Union* atau Uni Eropa adalah sebuah organisasi ekonomi dan politik antarpemerintah yang beranggotakan 27 negara Eropa (European Commission, Directorate-General Communication Citizen Information, 2014, p. 3). Menurut Cheever dan Haviland, institusi internasional atau organisasi internasional adalah suatu pengaturan bentuk kerjasama internasional yang melembaga antara negara-negara, umumnya berlandaskan suatu persetujuan dasar, untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang memberi manfaat timbal balik melalui peretemuan secara berkala (Baylis & Smith, 2001, p. 185). Penyelesaian sengketa internasional dapat dilakukan oleh sebuah organisasi regional. Setiap organisasi regional umumnya memiliki wewenang untuk menjadi media bagi negara-negara anggota maupun non-anggota dalam menyelesaikan sebuah konflik internasional. Uni Eropa merupakan sebuah organisasi internasional yang berada di kawasan terdekat dari kedua negara yang berkonflik, sehingga konflik yang terjadi dan telah memakan banyak korban sipil tersebut menarik perhatian Uni Eropa untuk ikut berkontribusi dalam upaya penyelesaian konflik. Uni Eropa memiliki kebijakan luar negeri dan keamanannya sendiri, yang memungkinkannya untuk berbicara dan bertindak sebagai satu kesatuan dalam permasalahan dunia. Hal tersebut disahkan dalam Traktat Lisabon tahun 2009 yang menciptakan jabatan Perwakilan Tinggi untuk Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan, yang juga merupakan Wakil Presiden Komisi Eropa. Peran Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Uni Eropa adalah pemelihara perdamaian dan memperkuat keamanan internasional sesuai dengan prinsip-prinsip Piagam PBB; mendorong kerjasama internasional; dan mengembangkan serta mengkonsolidasikan demokrasi dan supremasi hukum serta penghormatan hak asasi manusia (HAM) dan juga

kebebasan-kebebasan mendasar. (European External Action Service, 2016).

Dalam hal ini, Uni Eropa menunjukkan reaksi atas akibat yang ditimbulkan dari konflik antara Georgia dan Rusia di Ossetia Selatan. Georgia dan Rusia merupakan negara yang berada di Eropa tetapi bukan bagian dari negara anggota Uni Eropa. Beberapa upaya mediasi oleh Uni Eropa dilakukan untuk mengatasi konflik yang terus berlanjut. Presiden Perancis Nicolas Sarkozy yang menjabat sebagai Presiden Uni Eropa pada saat itu telah bertemu dan melakukan perundingan dengan Presiden Rusia Dmitry Medvedev. Hasil dari perundingan tersebut adalah Rusia menyetujui permintaan Perancis melalui Uni Eropa untuk menghentikan konflik dengan enam poin kesepakatan yang secara garis besar berisi tentang penghentian serangan, pemberian akses bantuan kemanusiaan, penarikan pasukan Georgia dan Rusia serta penempatan pasukan penjaga perdamaian Rusia di wilayah konflik untuk menjaga perdamaian di wilayah tersebut (International Crisis Group, 2008, p. 4). Kemudian Uni Eropa mengirimkan misi-misi pemeliharaan perdamaian ke beberapa bagian dunia yang mengalami konflik, seperti Georgia pada tahun 2008 yaitu *European Union Monitoring Mission for Georgia* (EUMM Georgia). EUMM Georgia adalah sebuah misi pemantauan Uni Eropa di Georgia yang dikirim untuk mengamati situasi dan memberikan bantuan kemanusiaan kepada orang-orang yang harus mengungsi akibat konflik (European External Action Service, 2016). Pada umumnya, tugas dari EUMM Georgia adalah menjaga dipatuhinya enam poin perjanjian damai dan langkah-langkah yang akan dilakukan selanjutnya di Georgia, berkoordinasi dengan PBB dan Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa (OSCE), dan konsisten dengan aktivitas-aktivitas Uni Eropa dalam mendukung perdamaian lainnya, dalam rangka memberikan kontribusi untuk stabilisasi dan normalisasi di wilayah konflik.

Konflik Georgia-Rusia bermula dari konflik antara Georgia-Ossetia Selatan. Konflik tersebut terjadi pada 1989 dan berkembang menjadi perang saudara pada 1991-1992. Meskipun gencatan senjata dan usaha perdamaian lainnya sudah dilakukan, namun konflik masih terus

berlanjut. Beberapa insiden bersenjata serta ketegangan lainnya masih terus terjadi, bahkan sebagian besar wilayah Ossetia Selatan masih dikuasai oleh pemerintah Georgia. Hingga akhirnya, pada tahun 2008 ketegangan diplomatik keduanya memuncak, ditandai dengan konflik bersenjata antara Georgia dan Ossetia Selatan yang bertujuan untuk memperebutkan Ibukota Tskhinvali (BBC News, 2012).

Georgia akhirnya mendeklarasikan kemerdekaan pada tanggal 9 April 1991 setelah runtuhnya Uni Soviet dengan ibukota Tblisi (BBC News, 2016). Secara geografis, Georgia berada di dalam wilayah Kaukasus. Wilayah tersebut berbatasan langsung dengan Rusia di sebelah Utara dan Turki, Armenia, dan Azerbaijan di sebelah Selatan (Central Intelligence Agency (US), 2016). Sedangkan Ossetia Selatan secara resmi menjadi bagian dari negara Georgia. Ossetia Selatan terpisah dari Ossetia Utara dan dibatasi oleh pegunungan Kaukasus. Dalam perkembangannya Ossetia Selatan diberikan otonomi khusus oleh Georgia dan selanjutnya menyatakan diri sebagai Republik Demokratik Ossetia Selatan setelah Georgia membuat peraturan baru dalam pemerintahan yaitu pembatasan perkumpulan politik. Peraturan baru yang diresmikan oleh Mahkamah Agung Georgia tersebut dianggap sebagai perlawanan bagi Ossetia Selatan yang memiliki Ademon Nykhas (*South Ossetian Popular Front*). Ademon Nykhas adalah wadah kepentingan warga yang berada di wilayah Ossetia Selatan (BBC News, 2016).

Awal keterlibatan Rusia dalam konflik dimulai saat Rusia ingin membantu krisis yang terjadi di Georgia pada tahun 1980-an. Rusia merasa perlu menengahi konflik yang terjadi di Georgia, negara bekas Uni Soviet tersebut. Untuk mencegah konflik meluas ke tingkat regional, Georgia, Rusia dan Ossetia sepakat untuk membuat *Joint Peacekeeping Force* (JPKF) dengan memposisikan masing-masing perwakilannya untuk menjadi tentara penjaga perdamaian (International Crisis Group, 2004, p. 4). Pada tanggal 7-8 Agustus 2008, Georgia melancarkan serangan militer ke Ossetia Selatan yang bertujuan untuk merebut kembali

wilayah Ossetia Selatan. Georgia menyatakan bahwa hal tersebut dalam rangka menanggapi serangan pasukan penjaga perdamaian Rusia di Ossetia Selatan, karena Rusia dianggap tidak berperan sesuai perjanjian sebagai unit penjaga perdamaian di wilayah itu. Empat serangan Georgia ini menyebabkan jatuhnya korban dari milisi Ossetia Selatan dan pasukan penjaga perdamaian Rusia yang menentang serangan Georgia (Artileri, 2013). Georgia berhasil menguasai sebagian besar wilayah Tskhinvali. Kemudian Rusia bereaksi dengan mengerahkan Unit Angkatan Darat dan pasukan udara Rusia di Ossetia Selatan. Dmitry Madvedev, Presiden Rusia pada saat itu, mengutuk serangan Georgia sebagai tindakan agresi dan bersumpah untuk membela warga Rusia di Ossetia Selatan (Reynolds, 2008).

Melihat sekilas kronologi konflik antara Georgia dan Rusia yang berawal dari konflik etnis politis antara Georgia dan Ossetia Selatan, serta keikutsertaan Uni Eropa sebagai mediator konflik, maka fokus permasalahan disini adalah Uni Eropa ikut terlibat dalam penyelesaian konflik Georgia dan Rusia yang pada dasarnya dua negara tersebut bukan anggota dari Uni Eropa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka pokok permasalahan yang dapat diambil adalah

Mengapa Uni Eropa ikut terlibat dalam penyelesaian konflik Georgia dan Rusia di tahun 2008?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan Skripsi ini bertujuan untuk:

1. Untuk memberikan gambaran tentang alasan Uni Eropa ikut terlibat dalam penyelesaian konflik Georgia dan Rusia di tahun 2008.

2. Untuk menjawab rumusan masalah yang ada dengan bukti, data-data dan beberapa fakta serta membuktikan hipotesis dengan teori dan konsep yang relevan.

D. Kerangka Teoritik

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka untuk menganalisa alasan keterlibatan Uni Eropa dalam Konflik Georgia dan Rusia di tahun 2008, penulis menggunakan kerangka teoritik, yaitu:

1. Konsep *Responsibility to Protect*

Responsibility to Protect adalah sebuah prinsip di dalam hubungan internasional yang bertujuan untuk mencegah pemusnahan massal, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Di dalam prinsip ini disebutkan bahwa setiap negara di dunia memiliki sebuah tanggung jawab untuk melindungi rakyatnya dari pemusnahan massal, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan (International Coalition for the Responsibility to Protect, 2009). Selain negara, suatu komunitas atau organisasi internasional juga mempunyai tanggung jawab untuk membantu sebuah negara dalam menjalankan tanggung jawabnya tersebut. Jika suatu negara tidak mampu atau tidak bersedia untuk melindungi warga negaranya, maka tanggung jawab menjadi milik komunitas atau organisasi internasional untuk melakukan intervensi dalam rangka melindungi warga negara yang sedang berkonflik. Dalam RtoP mencakup tiga tanggung jawab terdiri dari yang pertama *Responsibility to React*, yaitu tanggung jawab untuk merespon situasi yang mengharuskan dilakukannya langkah-langkah yang tepat demi kepentingan kemanusiaan berupa upaya paksa seperti sanksi dan dalam konflik yang ekstrem dapat berupa intervensi militer (International Commission On Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 29). Kedua, *Responsibility*

to Prevent yaitu menyikapi akar penyebab dan penyebab-penyebab langsung dari konflik internal serta krisis yang disebabkan oleh perbuatan manusia yang mengakibatkan resiko (International Commission On Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 19). Ketiga, *Responsibility to Rebuild* yaitu memberikan bantuan dalam proses rekonstruksi dan rekonsiliasi yang dilakukan setelah intervensi militer (International Commission On Intervention and State Sovereignty, 2001, p. 39).

Komunitas internasional dalam Konferensi Tingkat Tinggi Dunia (KTT) Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di tahun 2005 telah sepakat untuk mendukung prinsip “*Responsibility to Protect*” (United Nations, 2016). Pada KTT tersebut, negara-negara di dunia berjanji untuk menjunjung tinggi prinsip RtoP agar terciptanya kehidupan dunia yang damai. Terdapat tiga prinsip untuk menerapkan “*Responsibility to Protect*”. Ketiga prinsip tersebut adalah: (United Nations, 2009)

- a. Tanggung jawab melindungi dari negara. Dalam prinsip pertama mengatakan bahwa negara memiliki tanggung jawab utama dalam perlindungan penduduknya dari genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan.
- b. Pendampingan internasional dan pembangunan-kapasitas (*capacity building*). Prinsip kedua menyatakan bahwa komunitas internasional memiliki tanggung jawab untuk memberikan bantuan kepada negara-negara dalam peningkatan kapasitas untuk melindungi warga negara dari kejahatan terhadap kemanusiaan dan membantu upaya perlindungan tersebut.
- c. Respon cepat dan tepat. Dalam prinsip ketiga ini menyebutkan bahwa jika negara gagal untuk melindungi penduduknya dari kejahatan-kejahatan (genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, dan pembersihan etnis) atau pada faktanya menjadi pelanggar, komunitas

internasional harus merespon atau mengambil tindakan dengan cepat dan tegas, menggunakan pendekatan diplomatik, ekonomi, humanitarian dan langkah-langkah damai lainnya dengan cara yang patut untuk melindungi penduduk. Jika langkah-langkah damai tidak mencukupi, komunitas internasional harus bersiap untuk aksi yang lebih kuat, termasuk melakukan langkah desakan bersama PBB.

Dalam hal ini Uni Eropa melakukan tindakan sesuai yang dijelaskan pada prinsip ketiga yaitu jika negara gagal untuk melindungi penduduknya dan menjadi pelanggar, maka komunitas internasional wajib untuk merespon dengan cepat dan tegas menggunakan pendekatan diplomatik, ekonomi, humanitarian dan langkah-langkah damai lainnya dengan cara yang patut untuk melindungi penduduk. Presiden Sarkozy dalam perundingan bersama Rusia juga menyatakan bahwa:

“We need to find a way out of the crisis, and to find a way out of the crisis the parties to the conflict need to end their hostilities. We are faced with an emergency situation and it is not our objective right now to resolve all the problems. I note that the Ossetia and Abkhazia issues and the problems in the Caucasus region overall have been the subject of numerous resolutions.” (the SRAS, 2008)

Pernyataan tersebut secara garis besar menegaskan bahwa Uni Eropa menginginkan adanya penyelesaian dari krisis yang terjadi di Georgia. Oleh karena itu, Uni Eropa menggunakan salah satu dari pilar RtoP untuk menjalankan misi penyelesaian konflik Georgia dan Rusia.

2. Konsep *Peacekeeping*

Johan Galtung merumuskan tiga pendekatan dalam sebuah upaya penyelesaian konflik yaitu, *peacekeeping*, *peacemaking* dan *peacebuilding* (Galtung, 1976, p. 282).

Salah satu pendekatan yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah pendekatan *peacekeeping*.¹

Peacekeeping yaitu sebuah proses yang bertujuan untuk memisahkan pihak-pihak yang berperang dan menjaga situasi agar terhindar dari segala bentuk kekerasan, kemudian memantau dan menegakkan kesepakatan, bila perlu dengan menggunakan cara militer. *Peacekeeping* juga diartikan sebagai intervensi pihak ketiga dengan menghentikan atau mengurangi tindak kekerasan, melalui intervensi militer maupun non-militer serta menjalankan peran sebagai penjaga perdamaian yang netral (Galtung, 1976, pp. 282-304). Menurut Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), *peacekeeping* adalah sebuah instrumen yang unik dan dinamis yang dikembangkan oleh organisasi sebagai cara untuk membantu negara-negara yang sedang berkonflik, dan menciptakan perdamaian (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2002, p. 32). *Peacekeeper* atau penjaga perdamaian akan memberikan kontribusi untuk proses perdamaian dan mengatasi konflik lewat upaya diplomatik. Pasukan penjaga perdamaian bertugas melakukan pengawasan terhadap dihormatinya kesepakatan dan dilaksanakannya kegiatan-kegiatan kooperatif yang disepakati (Sudira, 2010). Uni Eropa lewat Presiden Nicolas Sarkozy dalam perundingan dengan Presiden Dmitry Medvedev selaku Presiden Rusia, menyatakan bahwa:

“I remind you that the situation in these regions has been the subject of numerous discussions in the Security Council since 1992. Judging by the crisis we face today, attempts to find a definitive solution to the problem have failed so far.” (the SRAS,

¹Selain *peacekeeping*, terdapat dua pendekatan resolusi konflik yang dirumuskan oleh Johan Galtung. Pertama, *peacebuilding* yaitu usaha yang dilaksanakan pasca konflik untuk menciptakan struktur perdamaian dalam kesetaraan dan keadilan bagi pihak-pihak yang berperang yang nantinya akan mengentaskan penyebab dari peperangan dan menyediakan beberapa alternatif penyelesaian. Kedua, *Peacemaking* yaitu proses mendamaikan dengan melibatkan campur tangan pihak ketiga. Peranan para *peacemaker* umumnya membantu menciptakan jembatan perdamaian antara pihak-pihak yang berkonflik.

2008)

Menjaga perdamaian dianggap perlu ketika sebuah konflik telah meluas dan muncul potensi tindak kekerasan atau pertikaian. Selain itu hubungan antara pihak-pihak yang bertikai telah merosot pada tahap tidak saling percaya untuk menjunjung tinggi perdamaian. Tujuan menjaga perdamaian adalah mencegah pihak-pihak yang bertikai agar tidak menyebabkan kerugian lebih jauh (Safithri, 2011, p. 681).

Sejak tahun 2003, Uni Eropa dan PBB telah berupaya untuk memperkuat kerjasama dalam penjagaan perdamaian dan manajemen krisis. Dalam satu dekade, Uni Eropa dan PBB telah bekerja sama secara sistematis pada hal-hal strategis dan operasional, dengan mekanisme konsultasi dan koordinasi. Parlemen Eropa juga telah mendorong Uni Eropa untuk mendukung peacekeeping PBB (Cirlig, EU-UN cooperation in peacekeeping and crisis management, 2015, p. 1). Uni Eropa memiliki perhatian khusus terhadap isu-isu penting yang berkaitan dengan hubungan luar negeri anggota Uni Eropa dan keamanan dunia. Kebijakan luar negeri dan keamanan yang ditetapkan oleh 28 negara anggota Uni Eropa adalah memperkuat terciptanya perdamaian dan keamanan internasional, mempromosikan kerjasama internasional serta mengembangkan demokrasi, hukum, hak asasi manusia dan kebebasan. Menurut Presiden Sarkozy, pengadaan penjaga perdamaian dianggap penting ditempatkan di suatu wilayah ketika terjadi suatu konflik yang serius. Ia menyatakan bahwa:

“I add that before the crisis international forces acting under an international mandate were stationed in both of these territories. I did not decide this and nor did I challenge it. If peacekeepers were present on these two territories it meant that there were problems there that had to be settled. There were problems that have become more serious over these last days but that existed before too. If there

not been any problems there would have been no need to station international peacekeeping forces in these regions even before.” (the SRAS, 2008)

Strategi Uni Eropa dalam upaya menyelesaikan isu dapat dilihat dengan adanya penerapan *peacekeeping missions* ke beberapa negara di dunia. Pada Agustus 2008, *peacekeeping missions* Uni Eropa yaitu *European Union Monitoring Mission in Georgia* (EUMM) bertugas untuk membantu upaya penyelesaian konflik antara Georgia dan Rusia dengan cara merumuskan kesepakatan, mengawasi situasi di kawasan konflik serta menjamin bantuan kemanusiaan untuk masyarakat yang kehilangan tempat tinggal sebagai akibat dari konflik tersebut (European Union Monitoring Mission in Georgia, 2016).

E. Hipotesa

Berdasarkan permasalahan yang ada dan kemudian didukung oleh dasar pemikiran yang telah dikemukakan diatas, diduga Uni Eropa ikut terlibat dalam konflik Georgia dan Rusia di tahun 2008 karena:

1. Merupakan sebuah tanggung jawab untuk mengambil tindakan dalam upaya melindungi warga dari negara yang terlibat konflik serta menghentikan kejahatan perang.
2. Sebagai kontribusi untuk proses perdamaian dengan melakukan pengawasan terhadap beberapa kesepakatan damai dan memberikan bantuan kemanusiaan pada korban konflik.

F. Metode Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan merupakan jenis penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan yaitu dengan mencari berbagai informasi, konsep-konsep hasil

pemikiran para ahli yang dimuat dalam buku, artikel, dokumen yang berasal dari internet dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan tema.

G. Jangkauan Penelitian

Untuk membatasi masalah yang akan dijelaskan dalam tulisan ini, jangkauan penelitian mengenai keterlibatan Uni Eropa dalam penyelesaian konflik Georgia dan Rusia di tahun 2008, hanya akan membahas tentang alasan mengapa Uni Eropa ikut terlibat dalam konflik disertai dengan upaya-upaya yang dilakukan terhadap konflik tersebut.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri atas lima bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Pada bab I akan berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penulisan, metode penelitian, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

Pada bab II akan berisi pembahasan mengenai profil serta kebijakan yang dimiliki Uni Eropa terkait masalah keamanan dan perdamaian.

Pada bab III akan membahas mengenai gambaran sejarah serta perjalanan konflik yang terjadi antara Georgia, Ossetia Selatan dan Rusia.

Pada bab IV akan berisi pembahasan mengenai alasan Uni Eropa ikut terlibat dalam konflik yang terjadi antara Georgia dan Rusia di tahun 2008.

Pada bab V atau bab terakhir akan menyimpulkan keseluruhan isi materi penulisan skripsi ini yang dirangkum dari bab-bab sebelumnya.