

BAB IV

KONTRIBUSI UNI EROPA DALAM PENYELESAIAN KONFLIK GEORGIA DAN RUSIA TAHUN 2008

Dalam bab IV penulis akan membahas tentang beberapa hal yang menjadi alasan organisasi internasional Uni Eropa untuk ikut terlibat dalam konflik yang terjadi antara negara non-anggota Uni Eropa.

Dasar bagi pembentukan organisasi internasional adalah untuk memberikan kontribusi bagi terciptanya keamanan negara-negara anggotanya. Tetapi beberapa organisasi internasional tidak secara spesifik mengelola keamanan bersama. Kebanyakan dari organisasi tersebut memiliki tujuan yang umum dan khusus bekerja sama di bidang ekonomi atau sosial budaya. Isu-isu keamanan yang bergesekan dengan kedaulatan negara menyebabkan relatif kecilnya organisasi yang berfokus hanya pada kerjasama keamanan.

Konflik yang memuncak pada tahun 2008 di kawasan Eropa melibatkan Georgia dan Rusia. Beberapa intervensi non-militer dilakukan Uni Eropa untuk menghentikan konflik yang terjadi diantara keduanya. Uni Eropa lewat presiden Perancis Nicolas Sarkozy yang menjabat sebagai presiden Uni Eropa pada saat itu menawarkan solusi perdamaian dalam bentuk kesepakatan gencatan senjata. Menurut presiden Nicholas Sarkozy, kesepakatan yang telah dibuat akan mengakhiri konflik antara Rusia dan Georgia dan menciptakan kerangka kerja untuk menerapkan rencana perdamaian. Uni Eropa membentuk beberapa misi perdamaian seperti *European Union Monitoring Mission for Georgia* (EUMM Georgia) dan *Independent Internasional Fact-Finding Mission on the Conflict of Georgia* (IIFMCG) sebagai perangkat dalam membantu proses perdamaian diantara negara yang sedang berkonflik. Uni Eropa membuat kebijakan *European Neighbourhood Policy* (ENP) pada tahun 2004 yang bertujuan

untuk menjalin kerjasama dengan negara-negara sekitarnya¹, serta memperkuat kesejahteraan dan stabilitas keamanan (European Union External Action, 2016). Upaya yang dilakukan Uni Eropa dianggap sebagai penengah karena konflik antara Georgia dan Rusia ini telah menelan banyak korban warga sipil dan diperkirakan dapat mengganggu stabilitas keamanan kawasan Eropa. Rusia dan Georgia merupakan dua negara Eropa yang tidak bergabung dengan Uni Eropa. Tetapi Uni Eropa sebagai organisasi internasional yang berada di kawasan Eropa merasa perlu untuk melakukan beberapa upaya penghentian konflik dengan alasan sebagai berikut:

A. Perlindungan Warga Negara dan Penghentian Kekerasan

Walaupun dasar pembentukannya adalah pembangunan Eropa melalui kerjasama ekonomi, Uni Eropa juga berkomitmen dalam menjaga keamanan dan perdamaian baik di internal maupun eksternal Uni Eropa. *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) dan *European Security and Defence Policy* (ESDP) adalah lembaga yang dimiliki Uni Eropa untuk mengelola urusan yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan pelanggaran terhadap suatu hukum internasional (European External Action Service, 2016).

Konflik yang terjadi antara Georgia dan Rusia pada Agustus 2008 telah menghancurkan sebagian wilayah Georgia. Menurut laporan resmi dari IIFMCG, perang lima hari tersebut menimbulkan 170 prajurit, 14 polisi serta 228 penduduk sipil dari Georgia meninggal dunia dan 1.747 lainnya terluka parah. Selain itu 67 prajurit Rusia terbunuh dan 283 lainnya terluka. Begitu pula dengan 365 prajurit dan penduduk sipil Ossetia Selatan yang turut menjadi korban meninggal dunia dalam konflik tersebut (CNN, 2016).

Prinsip *Responsibility to Protect* (RtoP) merupakan sebuah prinsip yang bertujuan

¹ 12 negara yang telah berpartisipasi penuh dalam ENP dan telah menyetujui ENP action plans adalah: Armenia, Azerbaijan, Mesir, Georgia, Israel, Yordania, Lebanon, Moldova, Maroko, Palestina, Tunisia, Ukraina.

untuk menghentikan atau mencegah pemusnahan massal, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Latarbelakang munculnya prinsip RtoP berasal dari kegagalan komunitas internasional dalam menghentikan berbagai permasalahan keamanan negara karena dianggap bertentangan dengan konsep kedaulatan negara. Kofi Annan sebagai Sekretaris Jenderal PBB pada saat itu menyatakan bahwa:

“just as we have learned that the world cannot stand aside when gross and systematic violations of human rights are taking place, so we have also learned that intervention must be based on legitimate and universal principles if it is to enjoy the sustained support of the world’s peoples. This developing international norm in favor of intervention to protect civilians from wholesale slaughter will no doubt continue to pose profound challenges to the international community”

(International Institute of Humanitarian Law, 2001, p. 38)

Dalam pernyataan tersebut Kofi Annan menyebutkan bahwa perlu adanya prinsip-prinsip umum yang dapat mendukung dasar atas legitimasi intervensi kemanusiaan untuk menegakkan hak asasi manusia. Kemudian pada tahun 2005, PBB menggelar Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Dunia. Dalam KTT tersebut hadir sejumlah pemimpin dari negara-negara di dunia. Kesepakatan yang dihasilkan adalah komitmen seluruh negara untuk bertanggung jawab dalam melindungi rakyatnya dari kejahatan perang, pemusnahan massal, kejahatan terhadap kemanusiaan dan pembersihan etnis serta bersama-sama bertindak cepat dan tepat ketika suatu negara gagal menjalankan kedaulatannya untuk melindungi warganya dari empat kejahatan yang telah disebutkan sebelumnya (International Coalition for the Responsibility to Protect, 2017).

RtoP dapat dijalankan hanya pada beberapa kasus kejahatan tertentu yang bersifat mengancam kehidupan masyarakat dalam suatu negara. Empat kejahatan dan

pelanggaran yang dimaksud adalah genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang dan pembersihan etnis (International Coalition for the Responsibility to Protect, p. 14). Konflik yang telah terjadi antara Georgia dan Rusia pada tahun 2008 termasuk dalam salah satu cakupan pelanggaran menurut RtoP. Serangan militer dari kedua belah pihak yaitu Georgia dan Rusia telah menelan banyak korban jiwa. Sebagian besar dari korban jiwa tersebut adalah warga sipil (*non-combatant*). Pada Konvensi Jenewa telah disahkan pernyataan untuk melindungi individu yang tidak terlibat dalam pertempuran selama konflik bersenjata terjadi, karena hal tersebut melanggar hukum humaniter internasional dan hukum hak asasi manusia. Pelanggaran yang merupakan kejahatan perang diantaranya, pembunuhan atau perlakuan tidak manusiawi yang dilakukan terhadap pihak yang tidak terlibat maupun sudah tidak terlibat dalam konflik, masyarakat sipil, tahanan perang, tim medis dan keagamaan (International Coalition for the Responsibility to Protect, p. 16).

RtoP bukan merupakan satu produk hukum yang diciptakan oleh PBB, tetapi RtoP adalah suatu komitmen politik untuk membantu negara-negara dan kesepakatan sub-regional, regional dan internasional dalam melindungi warganya dari pelanggaran yang telah disebutkan sebelumnya. Tiga pilar utama dalam RtoP adalah;

1. 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.
2. 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.

3. 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.

Apabila dihubungkan dengan konflik yang terjadi antara Georgia dan Rusia, upaya yang dilakukan oleh Uni Eropa merupakan sebuah upaya untuk menghentikan serangan militer yang dilakukan oleh kedua belah pihak. Selain itu, banyaknya korban jiwa akibat konflik membuat Uni Eropa harus melakukan upaya perlindungan atas dasar kemanusiaan. Masyarakat internasional, dalam hal ini Uni Eropa telah menjalankan salah satu pilar dari RtoP yaitu mengambil tindakan menggunakan langkah-langkah damai untuk mencegah terjadinya berbagai pelanggaran kemanusiaan yang bermula dari konflik sipil antara Georgia dan Ossetia Selatan. Dalam salah satu pilar RtoP disebutkan bahwa masyarakat internasional diwajibkan untuk melindungi warga negara sipil jika negara tersebut tidak mampu menjalankan kewajibannya untuk melindungi penduduk dari kejahatan-kejahatan yang telah disebutkan sebelumnya atau bahkan menjadi pelanggar. Uni Eropa berusaha mengajukan beberapa kesepakatan gencatan senjata pada pihak Georgia dan Rusia pada tanggal 15 Agustus 2008. Presiden Uni Eropa, Nicolas Sarkozy menyatakan bahwa:

“The six-point ceasefire agreement of 12 August, which bears the signatures of

President Medvedev, President Saakashvili and myself, must be applied in full”
(EURACTIV, 2008)

Kesepakatan yang dibentuk tersebut dinilai dapat menghentikan konflik bersenjata. Enam poin gencatan senjata (*Six Point Ceasefire Agreement*) yang ditawarkan adalah (International Crisis Group, 2008, p. 4);

1. Tidak akan menggunakan kekerasan dalam bentuk apapun
2. Menghentikan semua pertikaian yang sedang terjadi
3. Pemberian akses pada bantuan kemanusiaan pada masyarakat yang menjadi korban dalam konflik tersebut
4. Pasukan Georgia harus ditarik pada posisi sebelum konflik
5. Penarikan pasukan Rusia dari konflik kepada posisi sebelum terjadinya pertikaian. Dan pasukan penjaga perdamaian Rusia dapat ditempatkan di wilayah konflik hanya untuk menjaga perdamaian di wilayah tersebut
6. Masa depan dan langkah untuk menjamin keamanan di Ossetia Selatan dan Abkhazia akan dibahas dalam sebuah diskusi internasional.

B. Kontribusi Perdamaian dan Bantuan Kemanusiaan

Penjagaan perdamaian dianggap penting ketika suatu konflik telah meluas dan terdapat potensi kekerasan. Penjagaan perdamaian dapat disebut sebagai intervensi pihak luar atau pihak ketiga untuk memisahkan pihak-pihak yang berkonflik serta menjaga situasi agar terhindar dari segala bentuk kekerasan. Selain itu, tugas dari penjaga perdamaian adalah memantau dan menegakkan kesepakatan yang telah dibuat untuk meredam konflik dengan cara mengawasi dijalankannya kesepakatan dan kegiatan-

kegiatan yang bersifat positif untuk membangun suatu kondisi damai. Aktifitas menjaga perdamaian umumnya melibatkan campur tangan pihak diluar yang berkonflik, baik yang bersenjata maupun tidak bersenjata (Safithri, 2011, p. 681). Pihak luar yang dimaksud adalah organisasi internasional. Organisasi internasional sebagai salah satu aktor internasional mempunyai kewenangan tertentu dalam menanggapi suatu pertikaian antar negara, baik negara anggota maupun negara non anggotanya.

Organisasi internasional, dalam hal ini Uni Eropa, mempunyai peranan sebagai inisiator, fasilitator, mediator, rekonsiliator serta determinator dalam permasalahan sebuah negara (Pareira, 1999, p. 135). Kehadiran organisasi internasional sebagai pihak ketiga dalam sebuah konflik antar negara sangat dibutuhkan ketika negara tersebut tidak dapat menyelesaikannya sendiri. Uni Eropa sebagai sebuah organisasi internasional dapat menjalankan fungsinya sebagai mediator dalam konflik. Uni Eropa dapat membentuk sebuah kesepakatan yang dapat dijalankan baik oleh negara anggota maupun negara non-anggota. Dalam perjanjian Lisbon tahun 2009, terbentuknya *Common Security of Defence Policy* (CSDP) memberikan jalan pada Uni Eropa untuk melakukan aksi militer untuk manajemen dan pencegahan konflik dalam skala internasional. Hal tersebut sangat membantu Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) sebagai salah satu organisasi internasional utama yang didedikasikan untuk mengatasi persoalan perdamaian dan keamanan, untuk mempertahankan perdamaian dan keamanan internasional sesuai piagam PBB (European Union External Action, 2016).

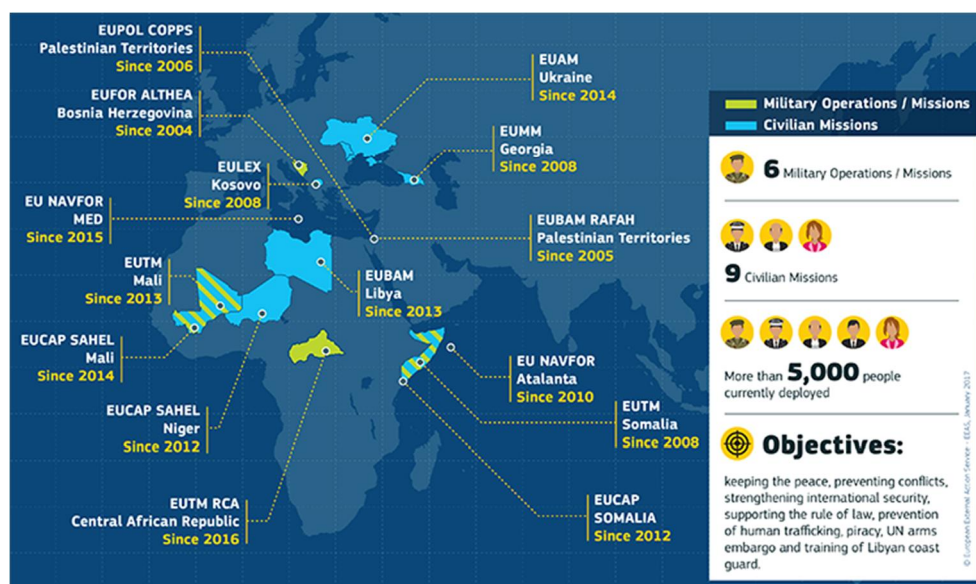
“The 1945 UN Charter already acknowledged the positive role of regional organisations in supporting international peace and security. Chapter VIII on Regional Arrangements (Articles 52-54) provides the basis for cooperation between the UN and regional organisations in the maintenance of international peace and security, in line with the principles

of the UN Charter. Regional 'arrangements or agencies' can take action for the peaceful settlement of local disputes, encouraged by the UNSC, and enforcement action authorised by the UNSC. They must keep the UNSC fully informed of their activities in the area of peace and security.” (Cirlig, 2015, p. 3)

Pernyataan dalam Bab VIII piagam PBB tentang Pengaturan Regional diatas menjelaskan adanya pengakuan peran dari organisasi regional dalam mendukung perdamaian dan keamanan internasional. Pasal 52-54 memberikan dasar bagi kerjasama antara PBB dengan organisasi regional dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, sejalan dengan prinsip-prinsip yang tertulis dalam Piagam. Organisasi regional dapat mengambil tindakan didukung oleh Dewan Keamanan PBB (UNSC) untuk penyelesaian sengketa lokal, dan tindakan penegakan hukum harus disahkan oleh DK PBB. Sejak tahun 2003, Uni Eropa dan PBB berupaya untuk memperkuat kerjasama strategis mereka dalam pemeliharaan perdamaian dan manajemen krisis. Lebih dari satu dekade kemudian, Uni Eropa dan PBB bekerja sama secara sistematis pada tingkat strategis dan operasional, dengan mekanisme konsultasi dan koordinasi yang sekarang telah terbentuk. Parlemen Eropa juga telah mendorong Uni Eropa untuk mendukung penjagaan perdamaian (*Peacekeeping Operations*) PBB, dan bekerja sama dalam memperkuat kapasitas organisasi regional untuk penjaga perdamaian (*peacekeepers*) (Cirlig, 2015). Kerjasama antara kedua organisasi ini mencakup isu-isu seperti bantuan kemanusiaan, pengembangan kapasitas, hak asasi manusia, demokrasi dan supremasi hukum, aksi yang berkaitan dengan iklim, serta resolusi konflik dan pembangunan perdamaian (*peacebuilding*). PBB mengakui Uni Eropa dan Uni Afrika sebagai salah satu mitra yang paling penting dalam hal pemeliharaan perdamaian. Uni Eropa telah berhasil mengembangkan agenda manajemen krisis, termasuk pencegahan konflik,

mediasi, penjaga perdamaian serta stabilisasi pasca konflik di luar Uni Eropa. Dengan membentuk *Common Security and Defence Policy* (CSDP, sebelumnya ESDP), Uni Eropa telah terlibat dalam kegiatan manajemen krisis luar wilayahnya, yang ditujukan untuk 'penjaga perdamaian, pencegahan konflik dan memperkuat keamanan internasional' (Pasal 42 (1) *Treaty of EU*) yang sejalan dengan Piagam PBB (Cirlig, 2015, p. 5). CSDP telah menyelesaikan 19 misi dan 16 misi lain sedang dijalankan, dengan berbagai mandat seperti pelatihan militer, pembangunan kapasitas, melawan pembajakan, supremasi hukum dan reformasi sektor keamanan, bantuan perbatasan, dll) dan menggunakan lebih dari 5000 personil militer (European External Action Service, 2016).

Gambar 4.1



Sumber: *European Union External Action* (https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

Georgia dan Rusia sebagai aktor dalam konflik merupakan negara non anggota Uni Eropa, tetapi letak geografis dua negara tersebut terletak di kawasan Eropa. Presiden Perancis pada saat itu, Nicolas Sarkozy, menginisiasi upaya perdamaian konflik antara Georgia dan Rusia. Uni Eropa menggelar pertemuan tingkat menteri luar negeri untuk

membahas permasalahan yang terjadi di Georgia. Dalam rapat tersebut membahas tentang upaya mediasi konflik yang telah dilakukan. Menteri Luar Negeri Perancis, Bernard Kouchner telah melakukan upaya mediasi di Georgia. Usulan dari Menteri Kouchner adalah penghentian konflik melalui gencatan, penarikan pasukan ke posisi sebelum 6 Agustus 2008 atau sebelum Georgia menyerbu Ossetia Selatan, dan menghormati integritas teritorial Georgia (Romana, 2008). Presiden Perancis sekaligus presiden Uni Eropa, Nicholas Sarkozy menganggap bahwa kesepakatan gencatan senjata yang telah dibuat akan mengakhiri konflik antara Rusia dan Georgia dan menciptakan kerangka kerja untuk menerapkan rencana perdamaian. Kesepakatan gencatan senjata ditandatangani pada 12 Agustus 2008. Langkah lebih lanjut, Presiden Sarkozy bersama Menteri Kouchner menemui Presiden Medvedev di Moskow sebelum ia menuju Tbilisi. Uni Eropa menganggap Rusia sebagai salah satu negara dengan kekuatan yang besar dan Rusia merupakan salah satu anggota DK PBB yang wajib menjaga perdamaian dan keamanan. Uni Eropa berharap Rusia dapat menggunakan kekuatannya untuk menjaga perdamaian dan tidak menyerang negara lain. Hasil dari pertemuan antara Presiden Sarkozy dan Presiden Medvedev adalah Rusia menyetujui enam poin kesepakatan yang ditawarkan oleh Uni Eropa, dengan syarat Georgia juga menandatangani kesepakatan tersebut, dengan begitu proses perdamaian akan segera dapat dimulai. Setelah Rusia menyetujuinya, Presiden Sarkozy berangkat menuju Tbilisi untuk menunjukkan dan meminta pihak Georgia menandatangani kesepakatan gencatan senjata tersebut. Georgia menyatakan pihaknya setuju dengan rencana gencatan senjata yang diusulkan Presiden Nicolas Sarkozy (Harian Kompas, 2008).

Menurut Dewan Eropa, upaya penyelesaian untuk konflik di Georgia harus berdasar pada penghormatan terhadap prinsip-prinsip kemerdekaan, kedaulatan dan integritas wilayah yang diakui oleh hukum internasional, *the Final Act of Helsinki*

tentang Keamanan dan Kerjasama di Eropa dan Dewan Keamanan PBB. Pada 3 September 2008, Dewan Eropa menyetujui pengadaan misi yang dilakukan CSDP di Georgia. Dalam Surat yang tertanggal 11 September 2008, Pemerintah Georgia mengundang Uni Eropa untuk menyebarkan sebuah misi pemantauan sipil CSDP di Georgia (European Union External Action, 2008, p. 26). Misi CSDP akan dilakukan hanya dalam konteks situasi yang memburuk dan berpotensi membahayakan tujuan dari Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan (CFSP). Uni Eropa menetapkan misi pemantauan di Georgia yang disebut sebagai *European Union Monitoring Mission Georgia* (EUMM Georgia). EUMM Georgia akan dikerahkan secara bertahap dengan penyebaran yang dimulai pada bulan September 2008. Tugas EUMM Georgia adalah menjaga dipatuhinya enam poin perjanjian dan langkah-langkah pelaksanaan selanjutnya di Georgia, berkoordinasi dengan PBB dan Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa (OSCE), dan konsisten dengan aktivitas Uni Eropa lainnya, dalam rangka memberikan kontribusi untuk stabilisasi dan normalisasi. EUMM Georgia diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap stabilitas wilayah konflik dan sekitarnya.