

BAB II

KONFLIK NAGORNO KARABAKH

Keberadaan Nagorno-Karabakh seakan-akan menjadi pemicu bersengketaanya dua negara. Persengketaan yang berawal dari perbedaan etnis dan agama kemudian berubah menjadi perseteruan antara dua negara yaitu: Azerbaijan dan Armenia. Keduanya merasa memiliki tanah Nagorno Karabakh, sehingga persengketaan keduanya tidak bisa dielakkan lagi. Dari sejarah panjangnya, Nagorno Karabakh pernah menjadi bagian dari Azerbaijan, juga pernah menjadi bagian dari Armenia. Kemudian sejarah itu ditutup dengan pengakuan internasional terhadap Azerbaijan yang memiliki Nagorno Karabakh, akan tetapi keinginan masyarakat Nagorno Karabakh sendiri untuk menjadi negara yang berdiri sendiri (Independen).

A. Azerbaijan

1. Deskripsi Umum

Azerbaijan, negara kaya minyak ini mendapatkan kemerdekaanya dari Uni Soviet pada tahun 1991 diantara kebingungan politik pemerintahannya dan konflik yang terjadi di daerah kecilnya, Nagorno Karabakh.

Wilayah Nagorno Karabakh telah lama diperselisihkan dengan berbagai alasan sejarah oleh kedua negara (Azerbaijan dan Armenia). Bangsa Azeri mengklaim bahwa wilayah tersebut jelas-jelas dibawah kekuasaan pemerintahan

Azerbaijan; Kebingungan sejarah ini bisa dilihat dari nama Nagorno Karabakh sendiri yang ternyata gabungan dari tiga bahasa sekaligus. 'kara' berarti hitam dalam bahasa Turki, dan 'bao' berarti kebun dalam bahasa persia dan bahasa Turki. Sementara 'nagorno' berarti gunung dalam bahasa Rusia. Jadi Nagorno Karabakh berarti Pegunungan Kebun Hitam; seperti Thomas De Waal mengabadikan nama itu lewat bukunya berjudul *Black Garden (Armenia and Azerbaijan through peace and war)*.

2. Awal mula sejarah dan klaim konflik

Status kenegaraan Azerbaijan sekarang ini berakar dari kerajaan Albania Kaukasus. Daerah yang sekarang dikenal dengan Nagorno-Karabakh (Pegunungan Karabakh) adalah bagian dari kerajaan tersebut sejak pembentukannya. Menurut sumber-sumber kuno terdapat 26 kelompok suku di Albania, dimana komposisi etniknya adalah Kaukasus *autochthonous* dan Turki. Albania dengan gereja *autocephalous*-nya memiliki budaya yang kaya dan unik, dimana alfabet yang digunakan terdiri dari 52 huruf. Pada tahun 313 SM., Kristen dikukuhkan sebagai agama negara di Albania. Situasi yang bergejolak tersebut tidak bisa menjaga kemerdekaannya dalam waktu yang lama²².

Pada tahun 705 SM kerajaan tersebut secara keseluruhan menjadi bagian kepemimpinan Arab. Setelah itu, pemimpin Arab bekerjasama dengan Armenia melawan Byzantium yang bertujuan menghilangkan hubungan erat antara Albania

²² <http://www.azembassy.or.id/ind/agr.shtml> diakses pada tanggal 1 Juni 2010 pukul 07.09

dan Byzantium dengan menaklukkan gereja Albania terhadap gereja Grigoria Armenia.

Sepanjang masa-masa pertengahan, Karabakh selalu menjadi bagian pembentukan negara yang eksis di wilayah Azerbaijan yang dipimpin oleh Dinasti Muslim Turki dan didiami orang yang berbahasa Turki.

Abad ke 18 ditandai dengan pendirian Karabakh Khanate, yang dipimpin oleh dinasti Turki (Azerbaijan) Djavanshir. Ini merupakan Khanate yang dipimpin oleh dinasti bangsawan Azerbaijan yang turun temurun, yang dikuasai oleh etnik Azerbaijan.

Kekuasaan Kerajaan Rusia jatuh pada Khanate setelah penandatanganan perjanjian Kurakchay (1805) antara Khan Karabakh dan kerajaan Rusia. Setelah pengambilalihan menyeluruh wilayah Kaukasus, kerajaan Rusia menerapkan kebijakan *divide et impera* melalui sarana yang berbeda dengan alasan untuk mendirikan dan memperkuat semua kontrolnya. Hal ini dibuktikan dengan perubahan situasi demografi di wilayah tersebut dengan perpindahan masif rakyat Armenia ke Karabakh dari Persia dan kerajaan Usmani. Setelah perang Rusia-Iran (1806-1813, 1826-1828) dan Rusia-Usmani (1828-1829) komposisi etnik wilayah tersebut mengalami banyak sekali perubahan. Hanya dalam kurun 1828-1830 lebih dari 40 ribu rakyat Armenia dari Persia dan 84.600 dari kerajaan Usmani menetap di Azerbaijan.

Pada tahun 1828, atas perintah kerajaan Rusia, Oblast Armenia dibentuk di wilayah yang dihuni Khanate Azerbaijan (Irevan dan Nakhchivan). Tujuannya adalah untuk menciptakan daerah penyangga di belakang wilayah kerajaan Usmani dan untuk membagi kelompok yang berbahasa Turki menjadi beberapa bagian yang terpisah. Pembasmian gereja Albania oleh Czar Rusia pada tahun 1836 berakibat pada berakhirnya Grigorianisasi (Armeniaisasi) rakyat Albania.

Pada abad 14, perpindahan kekuasaan antara Arab, Mongol, Turki dan Persia terus terjadi; walaupun demikian, mayoritas penduduk Karabakh tetap saja suku Armenia²³. Pada abad ke 14, kepemimpinan lokal Armenia muncul di Karabakh, dan Kekuasaan Safavid *mengabulkan* permintaan otonomi oleh Karabakh tersebut. Proses ini memakan waktu hingga empat abad sendiri, ditambah bermunculannya kelompok-kelompok kecil berpengaruh yang mengakibatkan konflik-konflik internal dan memicu perebutan kepemimpinan dalam tubuh pemerintah otonomi Karabakh. Pada pertengahan abad ke 18, konflik internal antara kelompok pemerintahan dan lokal elite Armenia, dalam konflik ini elite Armenia berhasil dihancurkan. Hal ini menyebabkan hilangnya pengaruh kekuasaan Armenia atas Karabakh, dan Pemerintah Azeri mengambil kekuasaan dengan memberikan status Karabakh menjadi dynasty semi-independen, khanate Karabakh, dipusatkan di *susha*. Posisi Karabakh menjadi sama dengan khanate

²³ Lihat Suzanne Goldenberg, *Pride of Small Nations: The Caucasus and the Post-Soviet Disorder*, London: Zed, 1994, hlmn. 158.

yang lain (Baku, Kuba, Sheki, Shirvan, Derbent, Nakhjivan, and Yerevan). Semua *khanate* ini diperintah oleh keluarga muslim Turki. Komposisi populasi *khanate* ini bercampur; sebagian Turki Armenia, dan grup-grup yang lain terpencar-pencar di seluruh area, hal ini juga mengakibatkan tidak meratanya penyebaran penduduk. Yerevan sendiri merupakan daerah yang berpenduduk mayoritas muslim pada tahun 1826, sejarah juga mencatat situasi yang sama pada tahun 1832²⁴.

Pada akhir abad ke 18, Rusia melakukan ekspansi Kaukasus hingga ke Georgia dan Gubernia Georgia atau *Protectorate*²⁵ yang terbentuk pada 1801, menjadi aneksasi Rusia. Pada saat yang bersamaan area pertama Azeri yang menjadi bagian dari Rusia adalah Kazakh dan Shamshadil. Pada permulaan abad ke 19, Rusia berusaha menegaskan pengaruhnya di *khanate-khanate* Azerbaijan, dan Karabakh merupakan yang pertama menerima Rusia²⁶. Meskipun pemberontakan terhadap Rusia bermunculan, akan tetapi Pemerintahan Rusia cenderung stabil.

Rusia terus berusaha mendapatkan kontrol kekuasaannya terhadap beberapa wilayah untuk menaklukan beberapa *khanate* pada tahun 1806 – 1809, dan akhirnya sampai pada perang Rusia – Persia pada tahun 1812 – 1813. Perang

²⁴ Lihat Cornell, E. Svante, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, Report no. 46, Department of East European Studies, Uppsala University, 1999

²⁵ A *protectorate*, dalam hukum internasional merupakan daerah yang dilindungi baik secara diplomatik maupun militer melawan pihak ketiga oleh negara atau satu entitas besar dan kuat (<http://en.wikipedia.org/wiki/Protectorate> diakses pada tanggal 2 Mei 2010 pukul 03.57 WIB)

²⁶ *Op.Cit*

tersebut berakhir dengan munculnya perjanjian *Gulistan*, yang secara resmi Karabakh berpindah kekuasaan menjadi milik Rusia²⁷.

Dalam waktu 10 tahun, kelompok pemberontak berhasil merebut kekuasaan di daerah Karabakh dan beberapa khanate yang lain. Ketika para pewaris atau anak cucu mereka kembali berinisiatif untuk mendapatkan mahkota yang telah hilang. Gerakan ini didukung oleh Iran, sehingga perang Rusia – Persia kembali bergejolak dan kembali melakukan perjanjian yaitu *Turkmanchai* pada tahun 1828. Momentum ini menjadi sangat penting bagi Karabakh karena setelah perjanjian tersebut, Rusia melakukan pertukaran populasi. Suku Armenia dalam jumlah yang besar meninggalkan Persia dan Ottoman dan menempati Kaukasus Rusia, begitupun juga warga muslim dengan jumlah yang tidak kalah besar meninggalkan kaukasus selatan dan menempati daerah kekuasaan Persia atau Ottoman²⁸.

Menurut laporan sensus Rusia, populasi Armenia di Karabakh sebesar 9% di tahun 1823 (91% terdaftar sebagai muslim), 35% pada tahun 1832, dan terbanyak pada tahun 1880. Data ini menunjukkan betapa pesatnya pertukaran populasi ini. Proses pertukaran ini semakin meningkat setiap kali terjadi perang antara Rusia – Turki (1855 – 1856 dan 1877 – 1878). Rusia melihat Azeri pada umumnya tidak dapat dipercaya dan cenderung bersekutu dengan Turki, sementara disisi lain Rusia melihat Armenia sebagai sekutu Rusia yang alami,

²⁷ Lihat Cornell, E. Svante, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, Report no. 46, Department of East European Studies, Uppsala University, 1999

²⁸ *Ibid*

setia dan dapat dipercaya. Dalam pengertian ini, Armenia senantiasa mendapatkan kesempatan mendapatkan kekuasaan pada posisi penting dalam pemerintahannya. Secara otomatis hal inipun terjadi pada kerajaan Ottoman, dimana Armenia dipandang sebagai pro-Rusia, memimpin pemberontakan pada tahun 1980. Walaupun sebelumnya suku Armenia meninggalkan Turki dengan jumlah yang besar sama halnya Sunni Azeri yang pindah dari Kaukasus ke kerajaan Ottoman. Sampai pada abad berikutnya terdapat 1.200.000 warga Armenia di Kaukasus Selatan, disebut "*Eastern Armenia*" yang tentu berbeda jumlahnya dengan "*Western Armenia*" yang berada di Turki. Populasi Armenia di Turki termasuk hal yang diperdebatkan; sumber dari Turki menyebutkan bahwa jumlahnya kurang dari 1.000.000, sementara sumber dari Armenia menyebutkan jumlahnya lebih dari 1 juta warga Armenia.

Pada akhir abad ke 19, minyak di Baku menjadi primadona sehingga membuat suku Armenia di Baku berusaha menguasai industri lebih tinggi dan posisi managerial sebagaimana yang diinginkan oleh Rusia untuk mendapatkan keuntungan dari kekayaan minyak. Maka ketegangan suku Armenia dengan penduduk setempat meningkat, sebelumnya dua populasi ini bisa hidup berdampingan, namun kini keduanya dalam ketegangan yang tinggi.

Ketegangan ini tidak terdengar secara luas sampai Revolusi Rusia pada tahun 1905, baru kemudian tersebar ke Kaukasus Selatan. Gangguan keamanan pecah di Baku sampai tersebar ke daerah Susha di bagian barat Karabakh, dimana konflik antar etnis muncul. Menurut Erich Feigl, pada periode ini *Dashnaksutiun*

(*The Armenian Revolutionary Federation*) aktif melakukan tindakan teror terhadap mayoritas suku Azeri di Susha, yang tentu membuat munculnya tindak kekerasan²⁹. Sumber Armenia seperti Christopher Walker, mengatakan bahwa suku Tatar (Sebutan untuk suku Azeri oleh suku Armenia) adalah yang pertama kalinya melakukan provokasi perselisihan, yang mengakibatkan respon Armenia yang cukup kuat. Apapun kasusnya, yang jelas memang terjadi banyak benturan di Azerbaijan, khususnya di Baku, Ganja, Nakhjivan begitupun juga di Yerevan. Menurut Feigl, lebih dari 10.000 suku Azeri terbunuh pada periode ini, sementara itu petinggi Rusia di tingkat provinsi telah terbunuh oleh *Dashnaks* termasuk gubernur Nahagidze. Pada masa ini adalah masa teror bagi Azerbaijan, Armenia, dan Nagorno Karabakh.

Setelah Revolusi Rusia pada tahun 1917, Federasi Transkaukasia terbentuk dan memimpin grup politik meliputi *Georgia Mensheviks*, kelompok *Azerbaijani Musavat*, dan *Dashnaks*) dan membentuk federasi pemerintah Kaukasus Selatan. Dalam hal ini, Kaukasus Selatan menjadi terpisah secara keseluruhan dari Rusia, dan akhirnya mendeklarasikan kemerdekaannya pada 22 April 1918³⁰. Walaupun demikian tetap jauh dari kemungkinan untuk melakukan rekonsiliasi terhadap tiga masyarakat Kaukasus selatan. Karena pada masa ini masing-masing kubu ternyata mencari sekutu negara lain yang lebih kuat. Seperti Armenia cenderung bersekutu dengan Inggris atau *Protectorate* Rusia, Georgia dengan Jerman. Pada saat ini

²⁹ Lihat Cornell, E. Svante, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, Report no. 46, Department of East European Studies, Uppsala University, 1999

³⁰ *Ibid*

Bolsheviks tertarik dengan Baku. Pada Mei 1918, Azerbaijan dan Georgia mendeklarasikan diri sebagai negara merdeka menjadi Azerbaijan Democratic Republic dan Georgia Democratic Republic (AzDR dan GDR), kemudian disusul oleh Armenia yang mendeklarasikan diri di Tbilisi menjadi Armenian Democratic Republic (ArDR), walaupun pada saat itu belum ada teritorial yang jelas. Pada akhir Mei AzDR menyerahkan Yerevan ke ArDR. Sementara itu *Dashnaks* berpindah keluar dari wilayah Nakhjivan, Karabakh dan Yerevan. Azerbaijan memproklamasikan kemerdekaannya dibawah perlindungan Ottoman, dan terpaksa menjadikan Ganja sebagai ibukota negara untuk sementara, mengingat Baku masih berada dalam kekuasaan Bolsheviks pada saat itu.

Georgia menjadi daerah perlindungan militer Jerman, dan pasukan Ottoman memasuki Kaukasus pada hari penutupan perang dunia pertama, yang mengakibatkan pasukan ottoman dan suku Azeri lokal melakukan pembunuhan berencana terhadap Armenia. Benturan demi benturan terjadi di Karabakh antara *Dashnaks* dan pasukan Ottoman yang didukung oleh suku lokal Azeri. Perbedaan opini kembali terjadi pada asal mulanya benturan ini. Tanpa harus sampai pada detil informasinya, sepertinya cukup aman jika kita mengambil pendapatnya Tadeusz Swietochowski bahwa tindak kekerasan besar sampai pada pembunuhan besar-besaran antar komunitas dimulai dengan Revolusi Rusia, dan terus kembali muncul setiap kali negara-negara Rusia dalam kondisi krisis selama perang saudara pada tahun 1918 dan selama perestroika dari tahun 1988³¹.

³¹ *Ibid*

Setelah penarikan pasukan Ottoman dari Asia tengah dan digantikan oleh pasukan Inggris, ditegaskan bahwa Karabakh adalah milik Azerbaijan hingga ditunjuklah gubernur muslim di Susha. Hal ini tentu menuai protes suku Armenia yang tidak menerima hak hukum Azerbaijan atas Karabakh pada Februari 1920. Sementara itu perang gerilya terus berlangsung, khususnya di daerah pegunungan sebagaimana Dashnaks tidak pernah menerima keputusan ini. Inggris mempunyai kepentingan untuk mencegah pasukan sosialis seperti Bolsheviks dan Mensheviks dari mendapatkan kekuasaan; Kaukasus selatan akan kembali ke Rusia seketika pasukan Inggris mengalahkan Bolsheviks. Alasan Inggris lebih memihak Azeri dibanding Armenia semata-mata karena ketidaksukaannya terhadap Arab, Yahudi, dan Kristen dan semua yang ada di timur tengah kecuali Turki (terkait sejarah administrasi teritorial dengan Turki)

They [the local nationalities] are certainly not worth the life of one British soldier. The Georgians are merely disguised Bolsheviks ... The Armenians are what the Armenians have always been, a despicable race. The best are the inhabitants of Azerbaijan, though they are in reality uncivilized³².

Beberapa tahun kemudian munculah 3 Republik di Kaukasus Selatan, akan tetapi huru-hara tetap saja terjadi, khususnya terkait klaim Dashnaks terhadap tetangganya. Mereka mengklaim kedua negara tersebut (Georgia dan Azerbaijan) sebagai wilayahnya. Hal ini menjadi daerah ini cenderung lebih kepada daerah konflik antar etnis. Pada tahun 1919, *Dashnaks* tersingkir keluar dari Nakhjivan,

³² *Ibid*

walaupun mereka masih mempunyai kekuasaan di Zangezur sampai tahun 1921, tetapi tidak lama kemudian mereka kehilangan kekuasaan lagi di wilayah Yerevan.

Republik pertama yang menjadi bagian dari Uni Soviet adalah Azerbaijan, hal ini dimungkinkan karena prioritasnya mengamankan sumber minyak. Saat itu Azerbaijan adalah satu-satunya republik di Kaukasus Selatan yang banyak mendukung Bolsheviks, khususnya para pekerja di Baku. Oleh karenanya pasukan merah berhasil memasuki Baku pada April 1920 sementara pasukan Azerbaijan sendiri terkunci dalam peperangan melawan Armenia di Karabakh. Kemudian Azerbaijan menjadi negara pertama yang menjadi benteng Uni Soviet di Kaukasus Selatan. Pada Bulan November, kekuatan Soviet muncul di Yerevan, menghancurkan Dashnaks, dan tentara merah itu mengambil alih kekuasaan atas seluruh Kaukasus Selatan, dengan Georgia kembali dihancurkan pada April 1921³³.

3. Era Soviet dan Kekerasan Konflik: 1921 – 1987

Pada masa ini, perjuangan politik untuk Karabakh dimulai, dan berakhir cukup lama, seperti tiga tahun untuk menenangkan isu. Mula-mula bola seperti digelindingkan ke arah Armenia ketika Komite Revolusi Soviet – Azerbaijan mengeluarkan pernyataan pada tahun 1920 bahwa Karabakh, Zangezur, dan Nakhjivân semua dialihkan kekuasannya dibawah kontrol Armenia. Stalin yang

³³ Lihat Audrey L. Altstadt, "Nagorno Karabakh—'Apple of Discord' in the Azerbaijani SSR", in *Central Asian Survey*, nr. 4, 1988.

saat itu menjabat sebagai komisaris bangsa mengeluarkan keputusan tersebut pada tanggal 2 Desember, akan tetapi Presiden Azerbaijan, Narimanov kemudian menolak keputusan itu. Empat bulan kemudian, bola menggelinding kembali ke arah Azerbaijan. Terjadilah perjanjian Persahabatan antara Uni Soviet dan Republik Turki dengan ketentuan bahwa Nakhjivan dan karabakh tetap dibawah kontrol Azerbaijan. Seakan-akan ini adalah satu konsesi oleh Stalin untuk Republik Turki di Ankara; Stalin menerima Kemal Ataturk dengan penuh suka cita karena merasa dia adalah sekutu yang potensial baginya pada saat itu. Ataturk selalu tidak senang dengan pengaturan teritorial dengan Soviet Armenia karena Armenia sangat berpotensi untuk mengkalim wilayah milik Turki. Walaupun hal ini juga memberikan tendensi bagi Stalin untuk melemahkan Perlawanan Kaukasus dengan memecah belah masyarakatnya, dan ide untuk memecahkan Armenia menjadi dua kelompok, yaitu Republik Armenia dan Karabakh tentu disambut baik oleh Turki. Namun demikian, tidak hanya Armenia yang terbelah menjadi dua, akan tetapi Azerbaijan pun menjadi dua, yaitu Republik Azerbaijan dan Nakhjivan.

Pada tanggal 4 Juli, sebuah pertemuan yang disebut *Kavburo* yang diadakan oleh Partai Komunis Soviet bagian Kaukasus mengusulkan Stalin untuk memasukkan Karabakh ke dalam Republik Armenia. Pada hari berikutnya, Narimanov memprotes keputusan tersebut hingga akhirnya keputusan itu ditarik kembali. Namun demikian, wilayah Karabakh telah dikabulkan untuk otonomi daerah.

Selama kerusuhan terus terjadi, beberapa diskusi digelar guna memperjelas status wilayah Karabakh di dalam Republik Azerbaijan. Akhirnya keputusan pun diambil, Karabakh menjadi daerah Otonomi Oblast termasuk bagian pegunungan sehingga disebut *Nagorno – Karabakh Autonomous Oblast (NKAO)*, kemudian mendapatkan dekrit dari Baku pada tanggal 7 Juli 1923 tentang berdirinya NKAO ini. Satu bulan kemudian ibukota NKAO berpindah dari Susha ke Khankendi, kira-kira 10 Kilometer ke timur, dan nama kota itu diganti dengan Stepanakert, mengikuti nama seorang pejuang yang tergabung dalam kelompok Bolshevik Armenia di Baku. Nama NKAO resmi diproklamasikan pada November 1924. Menariknya pada peta Ensiklopedia milik Soviet volume pertama menggambarkan NKAO terlihat menyambung pada satu titik dengan Armenia, tapi kemudian pada tahun 1930 Peta itu diperbaiki sehingga terpisah dengan Armenia.

Pada tahun 1924, Nakhjivan menerima status Republik Otonomi di dalam Republik Sosial Soviet Azerbaijan, walaupun faktanya wilayah tersebut tidak terhubung dengan Azerbaijan melainkan terpisah oleh wilayah Armenia. Keputusan bahwa Nakhjivan merupakan bagian dari wilayah Azerbaijan ditentukan pada saat yang bersamaan ketika mereka menentukan Nagorno Karabakh. Sebelumnya Nakhjivan sendiri sempat menjadi perebutan antara Soviet Rusia dan Turki, tanpa mengikutsertakan Armenia sama sekali pada perjanjian Moskow pada Maret 1921. Pada perjanjian ini ditetapkan bahwa Nakhjivan tetap

menjadi wilayah otonomi Azerbaijan, dan keputusan itu tidak bisa dirubah tanpa persetujuan Turki.

4. Eskalasi Konflik 1987 – 1991

Sampai pada tahun 1980-an situasi berubah di Uni Soviet. Keterbukaan atmosphere semakin nyata pada masa itu sehingga banyak aksi sporadis bermunculan sangat cepat pada tahun 1987, surat permohonan penyatuan mulai berdatangan di kantor pemerintah Moskow, petisi yang dipersiapkan oleh Akademi Keilmuan Armenia dengan ratusan ribu tanda tangan meminta pemindah kekuasaan Nagorno Karabakh dan Nakhjivan ke Armenia.

Pada bulan Oktober, Armenia menolak menerima nominasi seorang direktur dari suku Azeri, Sovkhoz di daerah dominan Armenia bagian barat laut Azerbaijan. Hal ini memicu kerusuhan oleh kelompok lokal terhadap warga setempat. Menurut sumber dari Armenia, tujuan kelompok lokal tersebut semata-mata untuk mengusir warga populasi Armenia disana. Trend yang terjadi pada periode *Glasnost*³⁴ adalah demonstrasi ekologi secara cepat kedalam politik, demonstrasi nasionalis meminta dikembalikannya nagorno Karabakh dan Nakhjivan ke Armenia. Kali ini polisi lokal ikut campur dalam membubarkan demonstrasi. Sejalan dengan Moskow menahan diri dari berbuat sesuatu, spekulasi berkembang bahwa Moskow akan mengabulkan permintaan tersebut, khususnya karena Gorbachev mempunyai banyak penasehat dari suku Armenia.

³⁴ Glasnost adalah kebijakan Mikhail Gorbachev dalam membuat administrasi lebih terbuka dan transparan (<http://en.wikipedia.org/wiki/Glasnost> diakses pada hari Kamis, 3 Mei 2010 pukul 11.33 WIB)

Pada pertengahan November 1987, seorang penasihat ekonomi Gorbachev, Abel Aganbeyan mengabarkan pada salah satu media cetak Paris "L' Humanite" bahwa Nagorno Karabakh akan segera di pindah kekuasaannya ke Armenia.

Suku Armenia telah merantau ke beberapa negara dan kemudian berkembang disana. istilah yang dipakai atas menyebarnya suku Armenia ke beberapa daerah ini adalah Diaspora. Diaspora Armenia kuat di beberapa titik di dunia, salah satunya Amerika. Di Amerika bahkan suku Armenia mampu membentuk satu kelompok kepentingan yang dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah. Berikut adalah ulasan tentang keberadaan suku Armenia di Amerika Serikat sampai pada kondisinya yang sangat kuat di negara adidaya itu.

B. Armenia

1. Deskripsi Umum

Armenia merupakan satu negara yang tanahnya terkunci oleh Turki di bagian baratnya, dan Georgia di bagian utaranya. Meskipun demikian, Armenia tetap bangga dengan pemandangan pegunungan yang tinggi, goa-goa, danau-danau, dan musim semi yang panas.

Sejak tahun 1988, Suku Armenia terlibat konflik etnis dan agama dengan suku Azerbaijan khususnya di daerah kantongnya Azerbaijan: Nagorno Karabakh. Keberadaan suku Armenia di Nagorno Karabakh menciptakan satu solidaritas antar suku meskipun berbeda negara. Pada awalnya, Armenia mencoba untuk

mengintegrasikan Nagorno Karabakh menjadi negara bagian Armenia, namun hal tersebut di tolak oleh dunia internasional. Maka kemudian Armenia memperjuangkan Nagorno Karabakh menjadi satu negara yang merdeka.

Suku Armenia menentang klaim bahwa Azerbaijan adalah negara yang berhak menguasai Nagorno-Karabakh. Armenia menyatakan bahwa Karabakh merupakan wilayah asli Armenia dan merupakan satu dari tiga propinsi kuno yang terletak di dataran tinggi Armenia. Dataran tinggi ini oleh Armenia disebut "*The Eastern Prefectures of Armenia*" atau dalam bahasa Armenia disebut *Koghmank Arevelitz Haiotz*; atau Armenia kemudian menamakan daerah ini dengan sebutan Artsakh, sebuah nama Albania kuno. Dua propinsi kuno lainnya yang berada di dataran tinggi Armenia adalah Siunik dan Utik³⁵. Armenia menyatakan bahwa pemerintah Azerbaijan secara tidak sah menguasainya.

2. Awal keberadaan suku Armenia di AS

Salah satu rombongan orang Eropa pertama yang datang ke Amerika adalah Armenia. Seorang pria bernama Martin Armenia ikut bersama orang-orang yang tinggal di koloni Inggris di Jamestown (didirikan pada tahun 1607), mereka tiba di Jamestown sekitar tahun 1618 atau 1619. Kemudian, untuk membantu peningkatan ulat sutra, mereka mengundang dua orang Armenia yang lain untuk ikut datang ke Amerika. Salah satunya, George Armenia, yang menurut catatan

³⁵ <http://www.armenianembassy.org.uk> diakses pada tanggal 2 Mei 2010 pukul 12.55 WIB

sejarah, dia dibujuk dengan tembakau sebanyak 4.000 pon agar dia mau tetap berada disana dan melanjutkan pekerjaannya.

Pada tahun 1870, gelombang imigran Armenia yang berasal dari bagian barat Armenia (saat itu dikuasai kekuasaan utsmani) datang ke Amerika untuk mendapat pendidikan yang lebih tinggi. Rombongan pelajar berjumlah 69 Armenia ini yang tiba di AS pada abad ke 19, dipimpin oleh seorang pionir yang disebut Khachadour Vosganian. Pionir ini kemudian menjadi presiden sebuah asosiasi jurnalis, *New York Press Club*.

Gelombang imigran Armenia baru kemudian datang dengan jumlah yang sangat besar pada akhir abad ke 19, khususnya setelah *Hamidian Massacres*³⁶ pada tahun 1894-1896. Gelombang ini berhenti ketika pemerintah Armenia tidak lagi mengizinkan imigrasi penduduknya ke AS. Gelombang imigran yang besar ini kemudian membentuk satu komunitas warga Armenia di AS, komunitas itu disebut *Armenian Apostolic Church*.

3. ANCA (*Armenian National Committee of America*)

ANCA adalah organisasi politik Armenian-American berpengaruh terbesar di Amerika. Organisasi ini memanfaatkan jaringan di Amerika dan berafiliasi dengan banyak organisasi di berbagai tempat di seluruh dunia. ANCA berupaya

³⁶ Pembunuhan besar-besaran warga Armenia oleh imperium ustmani
(http://en.wikipedia.org/wiki/Hamidian_Massacres diakses pada 18 Juni 2010 pukul 03.43 WIB)

memajukan kepedulian komunitas Armenia-America terhadap berbagai isu khususnya terkait dengan isu Armenia³⁷.

Setidaknya terdapat tiga tujuan yang ingin diraih oleh ANCA:

1. Mempublikasikan dan mendukung kemerdekaan dan kesatuan negara Armenia
2. Mempengaruhi dan mengawal kebijakan Amerika Serikat terkait kepentingannya terhadap komunitas Armenia di Amerika.
3. Mewakili secara kolektif pandangan komunitas Armenia – Amerika terkait kebijakan umum selama menjadi penghubung antara komunitasnya dan pejabat terpilih mereka.

ANCA juga aktif dalam menjalankan aktifitas politik dan pendidikan di beberapa tempat meliputi:

1. Meresmikan undang-undang tentang isu kepedulian terhadap komunitas Armenia – Amerika, agar nantinya dapat memperkuat Armenia sebagai negara demokratis yang aman dan sejahtera; serta mendukung hak Nagorono Karabakh untuk menjadi negara independen; meningkatkan kuota bantuan AS terhadap Nagorno Karabakh; memastikan peringatan genosida (pemusnahan suatu bangsa) etnis Armenia; dan mendorong Turki dan Azerbaijan untuk melepaskan blokade dan mentaati hukum kemanusiaan dan hak asasi internasional.

³⁷ <http://www.anca.org/ancaprofile.php> diakses pada tanggal 8 Mei 2010 pukul 11.39 WIB

2. Turut berpartisipasi dalam proses pemilihan umum di Amerika baik dalam Federal, State, maupun lokal dengan memberi informasi kepada pihak-pihak yang terpilih tentang isu-isu Armenia – Amerika dan mempersiapkan pemilih Armenia – Amerika dengan informasi yang up-to-date terkait posisi kandidat dalam urusan Armenia – Amerika.
3. Mempublikasikan testimoni kongres, makalah, press release, *newsletter* lokal, dan lembar fakta.

3. Peran Masyarakat Armenia di AS

Amerika Serikat telah jauh lebih dulu menjalin hubungan baik dengan Armenia sebelum Azerbaijan karena lobi Armenia yang mendesak terjalinnya hubungan antara kedua negara tersebut. Lobi Armenia juga berhasil membuat satu persepsi bagi AS bahwa Armenia merupakan satu-satunya negara di Kaukasus yang berhasil mengembangkan lingkungan politik yang demokratis. Pada permulaan tahun 1992, Armenia dibawah kepemimpinan Levon Ter-Petrosyan jauh lebih baik dibandingkan Azerbaijan yang kala itu dipimpin oleh Mutalibov. Azerbaijan terlalu sibuk dengan konflik Nagorno Karabakhnya dan konflik internal yang tidak kalah sengit. Selain itu Azerbaijan tidak mampu membentuk persepsi barat tentang negaranya, tidak seperti yang dilakukan Armenia kepada AS dan Perancis. Kelompok lobi Armenia, baik yang berada di AS maupun Perancis mampu menunjukkan kepiawaiannya dalam membentuk persepsi publik dan pemerintah di kedua negara tersebut. Persepsi yang dibuat oleh Armenia

adalah: Azerbaijan merupakan pihak yang melakukan agresi militer sehingga menimbulkan konflik di Nagorno Karabakh. Sehingga ini menjadikan pengakuan AS atas negara Armenia diberikan pada bulan Desember 1991, sementara pengakuannya terhadap Azerbaijan menyusul pada bulan Februari 1992, tentu karena Armenia terlebih dahulu menganut Prinsip Helsinki.

Pada pertengahan tahun 1992, *Freedom Support Act*, sebuah program jangka panjang berupa bantuan ekonomi kepada negara-negara bekas Soviet diberlakukan. Termasuk didalamnya terdapat pasal khusus berupa larangan bantuan untuk Azerbaijan atau biasa disebut *section 907*. Berikut isi dari *Freedom Support Act* pasal 907 tersebut:

Sec. 907. RESTRICTION ON ASSISTANCE TO AZERBAIJAN.

(a) RESTRICTIONS - United States assistance under this or any other Act (other than assistance under title V of this Act) may not be provided to the Government of Azerbaijan until the President determines, and so reports to the Congress, that the Government of Azerbaijan is taking demonstrable steps to cease all blockades and other offensive uses of force against Armenia and Nagorno-Karabakh.

(b) WAIVER- The restriction on assistance in subsection (a) shall not apply if the President determines, and so certifies to Congress, that the application of the restriction would not be in the national interests of the United States.

Pasal khusus tentang larangan bantuan terhadap Azerbaijan ini berlaku selama blokade yang dilakukan Azerbaijan tetap dilakukan. Pasal khusus ini dikeluarkan sebagai hukuman atau sanksi atas blokade yang dilakukan Azerbaijan

terhadap Armenia. Kongres AS menafikan fakta bahwa sebenarnya Armenia pun melakukan hal yang sama terhadap Nakhjivan dengan kata yang dipakai adalah embargo. Walaupun Azerbaijan memakai kata blokade, namun sebenarnya menjadi embargo. Sebab hubungan yang dimiliki dengan Georgia dan Iran adalah hubungan kerjasama ekonomi, bukan militer. Menurut peneliti, kata embargo ini sebenarnya yang cocok di kalumngkan kepada Azerbaijan atas aksinya terhadap Armenia.

Lobi Armenia sudah terkenal berpengaruh di dalam posisi politik yang strategis di AS. Khususnya di California, suara Armenia sangat banyak sehingga dapat memberikan efek penentuan terhadap terpilihnya calon perwakilan bahkan calon presiden di dalam pemilihan umum. Tidak adanya aturan yang jelas pada tubuh Departemen Luar Negeri dan Gedung Putih menjadikan lobi Armenia dengan leluasa membajak setiap kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan kelompoknya. Armenia memanfaatkan permulaan jalinan hubungan AS dengan daerah Kaukasus. Bahkan pada saat itu Azerbaijan tidak sama sekali mempunyai perwakilan di Washington DC. Sehingga section 907 tidak dapat terhindarkan dari Azerbaijan mengingat tidak ada hubungan diplomatik dengan AS. Menurut Robert Cutler, kebijakan Amerika terhadap konflik Nagorno Karabakh mulai tahun 1990 sampai saat ini dipengaruhi kuat oleh organisasi milik Armenia (yang berdiaspora) yang sangat terorganisir dengan sangat rapih.

United States policy on Karabakh through much of the 1990s until the present was dominated by the extremely well organized and politically well connected Armenian Diaspora. Legislation was

passed which penalized both Azerbaijan and Turkey for their bans on trade with Armenia.

Armenia sangat bangga dengan prestasi yang telah diraihinya di Amerika dengan diberlakukannya section 907. Namun demikian, Armenia ternyata tidak puas sampai disana. Armenia menyesalkan kegagalannya atas pencegahan bantuan AS ke Turki. Dalam *leaflet* yang disebarakan dalam pertemuan warga Armenia di AS, disebutkan bahwa mereka berhasil melobi kongres atas bantuan AS terhadap Armenia sebesar 85 juta dolar Amerika pada tahun 1996, dan sebesar 95 dolar Amerika pada tahun 1997. Kekuatan lobi Armenia di AS ternyata diluar kendali sang diplomat AS di Baku. Seperti yang di sampaikan dalam papernya MacFarlane dan Minear:

*We try to preach human rights and discourage governments from following ethnic policies. Then an ethnic lobby imposes something like this that isn't in U.S. national interest. The Ministry of Foreign Affairs [in Baku] beats us over the head with this every time we see them.*³⁸

Ketika section 907 diberlakukan, Azerbaijan memang sedang melakukan aksi yang ofensif di Karabakh pada pertengahan tahun 1992, namun ketika sanksi itu diberikan kepada Azerbaijan berupa larangan bantuan AS ke Azerbaijan, keadaan berubah dan berbalik, Armenia yang justru melakukan aksi yang agresif dan ofensive di Karabakh. Armenia melakukan agreasi terhadap 20 % wilayah

³⁸ S. Neil MacFarlane and Larry Minear, *Humanitarian Action and Politics: The Case of Nagorno-Karabakh*, Providence, RI: T.J. Watson Institute for International Studies, Occasional Paper no. 25, 1997, hlmn. 99.

Azerbaijan. Dan hal tersebut tidak menjadi kongres AS mengindahkannya. Baru kemudian secara perlahan kongres melakukan beberapa pengecualian terhadap Azerbaijan terkait larangan Section 907 tersebut sejak tahun 1996.

Keadaan semakin memperburuk citra AS dimata internasional ketika badan-badan kemanusiaan datang membantu para pengungsi yang terusir dari wilayah konflik Azerbaijan. Sementara AS terkekang dengan *section 907* untuk melakukan bantuan kemanusiaan terhadap Azerbaijan. Walaupun pengecualian demi pengecualian dimunculkan tetapi Amerika tetap harus malu karena kepada Armenia, Amerika memberikan bantuan lebih dari 100 US dollar per-tahun. Dan faktanya, Armenia adalah penerima bantuan AS terbesar kedua setelah Israel.

Pengecualian bantuan AS terhadap Azerbaijan benar-benar tidak bisa utuh. Amerika Serikat dilarang memberi bantuan kepada pemerintah Azerbaijan, sementara semua rumah sakit yang ada di Azerbaijan adalah milik pemerintah. Sehingga Amerika Serikat tidak dapat membantu rumah sakit di Azerbaijan. Bahkan bantuan AS tidak bisa juga melalui LSM seperti *International Rescue Committee* karena tetap saja harus disalurkan kepada rumah sakit, klinik, gudang obat, dan kendaraan pengangkut pengungsi yang kesemuanya milik pemerintah Azerbaijan. Amerika tetap saja tidak bisa memberikan bantuan itu karena akan melanggar *section 907* jika melakukan hubungan apapun dengan pemerintah Azerbaijan.

Akhirnya kemudian bantuan itu mengalir juga, namun tidak melalui pemerintahan yang sah melainkan melalui LSM yang tidak berada di sisi rejim

pemerintah Azerbaijan pada saat itu. Keadaan ini tentu berbeda dengan bantuan AS lainnya kepada NIS yang kebanyakan proyek-proyek itu dilakukan bersama pemerintah yang berkuasa sehingga tentunya sedikit banyak akan dapat mempengaruhi kebijakan luar negerinya. Organisasi non pemerintah AS seperti *National Democratic Institute* dilarang beroperasi di Azerbaijan, bahkan AS tidak dapat mengundang secara resmi perwakilan Azerbaijan ke konferensi program tersebut di AS.

Karena bantuan AS yang datang cenderung kepada pihak oposisi di Azerbaijan, sehingga orientasi program kerjanya bukan kepada pembangunan masyarakat sipil dalam berhubungan dengan pemerintah, melainkan lebih kepada kepetingannya mengganti pemerintahan yang ada dengan orang-orangnya. Ketidaktersediaan dana untuk membantu Azerbaijan disebabkan ketakutan atas rakyat pro-Armenia di Amerika yang nantinya akan mendekatkan hubungan Azerbaijan dan Iran. Guna menghindari kedekatan keduanya, Amerika senantiasa mencoba bersikap netral dalam mensikapi konflik di Nagorno Karabakh. Ketika terjadi ketegangan pada tahun 1992 – 1993 dimana Armenia memasuki beberapa wilayah Azerbaijan menunjukkan dengan sangat jelas bahwa interpretasi kongres tidak benar adanya. Pada bulan Mei 1992, Amerika Serikat menyatakan sikapnya terhadap konflik antara Armenia dan Azerbaijan didasarkan pada komitmennya yang tertuang dalam prinsip CSCE termasuk mendamaikan kedua pihak yang bersengketa. Dalam konflik yang juga terjadi di Georgia, AS mempertahankan posisinya pada level rendah mengingat dominasi Rusia masih sangat kental di

sana. Walaupun demikian, AS bermain cerdas dengan memanfaatkan OSCE dan PBB.

Pada setiap kasus yang ada di Trankaukasus, AS tidak turut campur didalamnya. Jelas bahwa AS tidak pernah mengambil keuntungan dari mundurnya tentara Rusia di Trankaukasus pada 1992. AS lebih menginginkan Rusia yang mendominasi daerah ini, akan tetapi dengan kepentingan AS didalamnya. Amerika ingin Rusia lah yang nanti berseteru dengan Turki karena dominasinya di Trankaukasus. Sementara AS hanya dengan leluasa melancarkan kepentingan nasionalnya di daerah ini. Maka menjadi jelas bahwa motifasi AS atas perhatiannya menjalani hubungan dengan Rusia terdapat dua faktor:

Pertama, persepsi bahwa Yeltsin didukung oleh biaya yang besar, berarti bahwa negara ini berkembang menuju demokratisasi yang akan mencegah pemerintahan yang otoriter dan tertutup (terhadap orang asing). Kedua, AS menghormati kapabilitas militer dan strategi Rusia seperti yang sudah teridentifikasi oleh AS.

Melalui keberhasilan lobi Armenia di AS, tentu membuat satu atmosfer baru bagi pemerintah AS terkait kebijakan luar negerinya atas konflik Nagorno Karabakh. AS kembali tidak meneguhkan prinsip dasar demokrasi pada kasus-kasus tertentu termasuk konflik Nagorno Karabakh ditengah kekuatan Armenia yang jauh masuk kedalam tubuh pemerintah AS.