

Diplomasi dan Intervensi: Keterlibatan Pihak Ketiga dalam Konflik Etnis Pemisahan Diri

Baiq Wardhani¹

Abstract

Despite a strong relationship between ethnicity and foreign policy, the correlation between ethnicity and foreign policy is understudied. States need to choose which attitude should be taken to show their positions in the conflict, whether it is silently or explicitly stated. States would likely to support or not to support or take neutral position on secessionist conflicts are very much determined by some internal and external factors.

Keywords: diplomacy, intervention, secessionist conflicts.

Pendahuluan

Studi tentang konflik etnis memiliki keunikan tersendiri dalam konteks politik luar negeri dan hubungan internasional. Literatur yang membahas tentang masalah ini tak terbatas jumlahnya, apalagi setelah Perang Dingin. Namun sebenarnya tidak ada keterkaitan yang signifikan atas dua variabel tersebut (konflik etnis dan pasca Perang Dingin). Penelitian Tedd Robert Gurr dalam proyek *Minorities in Risk* (MAR) membuktikan hal ini. Akan tetapi banyak juga yang berupaya mengkaitkan keduanya. Hal ini karena banyak sarjana beranggapan bahwa setelah perang dingin berakhir perang antarnegara semakin berkurang tetapi perang sipil (perang saudara/perang di dalam negara) semakin meningkat.

Studi tentang etnis konflik pada masa Perang Dingin, sekalipun fenomena tersebut telah muncul selama masa itu, tidak dianggap sebagai bahasan penting (atau menarik) dalam hubungan internasional dan politik luar negeri, walaupun Regan (2002) meyakini bahwa perang etnis berlangsung lebih lama dari jenis perang saudara apa pun. Di antara perang etnis, konflik pemisahan diri (*secessionist*) adalah yang paling banyak menarik simpati internasional. Konflik etnis pemisahan diri menjadi salah satu kajian yang populer di tengah upaya manusia mewujudkan perdamaian internasional. Setidaknya di Indonesia topik kajian konflik etnis belum banyak dibahas, apalagi ditampilkan dalam kurikulum perguruan tinggi.

Studi tentang konflik etnis seringkali dianggap bukan merupakan ranah kajian ilmu hubungan internasional karena dianggap sebagai kajian domestik yang menjadi bagian dari studi politik domestik. Pandangan ini pada umumnya dipegang oleh para penganut pandangan realis yang memang tidak tertarik untuk melihat "sisi-sisi dalam" (*internal dimension*) yang fokusnya adalah *sub-state* (seperti etnis dan identitas) sebagai bagian politik internasional. Paradigma realis memang tidak melihat politik domestik sebagai kajian penting yang andilnya diperhitungkan dalam politik internasional. Inilah salah satu kelemahan paradigma ini. Bahkan dua paradigma hubungan internasional yang lain yaitu pluralis dan strukturalis/globalis juga tidak pernah memberikan perhatian khusus pada masalah konflik etnis. Dengan demikian masalah etnis, apalagi yang menyangkut

¹ Pengajar pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Airlangga, Surabaya.

masalah identitas etnis, memang tidak pernah masuk dalam arus utama (*mainstream*) utama hubungan internasional, dan karenanya, tidak pernah dianggap penting.

Menurut Zalewsky dan Enloe (1995), "all three paradigms are too restricted ontologically, methodologically and epistemologically, and in ways which ultimately render them unable to theorize or think adequately about identity". Karenanya, paradigma post-strukturalis mencoba menantang pandangan kaum *mainstream* hubungan internasional yang dianggap meremehkan masalah tersebut. Menurut paradigma post-strukturalis, arus utama hubungan internasional telah dianggap gagal dalam mengenali isu "lokal dan spesifik" yang bahasannya tidak lagi memadai dalam diskursus *state/collective identity*. Terdapat kesenjangan antara etnis/identitas lokal dengan identitas kolektif yang didefinisikan oleh negara yang hal ini belum tersentuh dalam *mainstream* hubungan internasional. Tulisan ini tidak secara khusus berbicara mengenai politik identitas sebagai bagian kajian para post-strukturalis, tetapi dimensi internasional politik identitas dengan unit analisis negara yang masih menjadi sentra bahasan kaum realis.

Pada masa yang sering disebut-sebut orang sebagai "globalisasi" ini, tidaklah mudah untuk memisah-misahkan antara politik domestik dan politik internasional. Politik domestik adalah bagian penting dan tak terpisahkan dari politik internasional. Apa yang terjadi dalam suatu negara adalah nuansa-nuansa yang mewarnai percaturan politik global. Pemisahan secara "hitam-putih" antara politik domestik dan politik internasional semakin tidak relevan lagi. Sebagai contoh, masalah pengungsi perang. Perang sipil (perang saudara) di suatu negara mau tidak mau menjadi masalah antarnegara juga pada akhirnya jika perang sipil tersebut sampai menyebabkan masalah pengungsi yang membanjiri negara tetangga. Indonesiapun pernah memiliki pengalaman ini, baik sebagai pihak penerima pengungsi maupun pihak pengekspor pengungsi. Tentu kita masih ingat bagaimana Indonesia mengalami krisis pengungsi saat konflik Cambodia berlangsung. Sebagai negara penerima, Indonesia mengalami kerepotan luar biasa dalam menangani masalah "manusia perahu" saat itu. Sebagai negara pengekspor pengungsi, Indonesia sudah merepotkan Papua New Guinea (PNG) sebagai negara tetangga terdekat di belahan selatan akibat "perang" antara tentara dengan orang-orang yang dicurigai sebagai pemberontak Organisasi Papua Merdeka (OPM). Masalah yang dulu dianggap sebagai masalah domestik, jika hal itu megancam perdamaian dan kestabilan sistem, diperlukan kerjasama antarnegara agar tidak menimbulkan destabilitas dengan efek menular (*contagion effect*) yang lebih luas.

Tulisan ini secara khusus membahas tentang peranan pihak ketiga dalam konflik internal di suatu negara. Pihak ketiga dalam hal ini lebih difokuskan pada negara dan kumpulan negara sebagai unit analisisnya karena berkait dengan masalah diplomasi. Tulisan ini juga lebih memusatkan perhatian pada asal-usul yang mendasari pihak ketiga mengambil keputusan tertentu dalam konflik pemisahan diri di negara induk.

Tiga pilihan politik luar negeri

Terdapat tiga sikap politik luar negeri suatu negara dalam menghadapi konflik etnis, terutama yang berkaitan dengan tuntutan penentuan nasib sendiri atau separatisme. Tiga sikap tersebut adalah (1) berpihak pada negara induk (*host country*), tempat konflik etnis berlangsung; (2) berpihak pada pemberontak (*rebels/belligerents*); (3) bersikap netral dan/atau ambivalen. Studi mengenai dukungan atau keterlibatan pihak ketiga dalam konflik etnis pemisahan diri di suatu negara telah dilakukan oleh beberapa sarjana antara lain Stephen M. Saideman, Deepa Khosla, Patrick M. Regan, K.S. Gleditsch dan Kyle

Beardsley, L. Belanger, E. Duchesne dan J. Paquin, D.Horowitz dan beberapa sarjana neoliberalis lain.

Pada umumnya para mereka berpendapat bahwa keterlibatan pihak ketiga akan berpengaruh pada berbagai aspek konflik etnis, seperti jangka waktu berlangsungnya (durasi) konflik, intensitas konflik, cara penyelesaian, dan hasil yang dicapai dalam penyelesaian konflik etnis tersebut. Dimensi internasional konflik etnis telah mejadi pusat perhatian beberapa pemikir. Mereka beragumen, dari 150 konflik etnis yang terjadi sekitar periode 1945 sampai 1999, 101 diantaranya melibatkan intervensi asing (Regan 2002). Lebih lanjut, dari enam konflik etnis 'baru' yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai 2002, tidak satu pun dari setiap konflik yang tidak melibatkan pihak asing. Dengan kata lain, hampir setiap konflik etnis yang terjadi dalam kurun waktu-kurun waktu tersebut selalu disertai intervensi asing dalam berbagai bentuk. Pemberontak Muslim di Uzbekhistan secara nyata mendapat dukungan dari rejim Taliban di Afganistan. Sementara itu The Rally of Democratic Forces of Guinea (RFDG) sangat tergantung pada dukungan dari Sierra Leone dan Liberia (Gleditsch 2004).

Menurut pegamatan Regan (2002), intervensi asing dalam perang sipil berbasis etnis dapat membantu mengakhiri aspek kekerasan (*violent aspect*) konflik itu, tetapi belum diketahui apakah intervensi asing berpengaruh pada jangka waktu berlangsungnya konflik. Regan berasumsi bahwa semakin lama berlangsungnya suatu konflik, semakin tinggi kemungkinan intervensi asing. Keterlibatan pihak ketiga dalam konflik etnis demikian dimaksudkan sebagai sarana pengaturan konflik (*conflict management*) yang bertujuan mengurangi kerusakan, korban dan kerugian di kedua belah pihak (pemerintah dan pemberontak) akibat perang yang berkepanjangan. Keputusan negara ketiga untuk melibatkan diri dalam konflik etnis pemisahan diritergantung dari sedikitnya tiga faktor, yaitu (a) kelompok pemisahan diri cenderung tidak mendapat dukungan dari pihak ketiga berkaitan dengan potensinya untuk mengubah batas-batas negara yang tidak dikehendaki oleh negara induk; (b) kekuatan relatif negara induk -- semakin *powerful* dan semakin besar kemungkinan negara induk melakukan pelanggaran HAM -- semakin besar kecenderungan kelompok pemisahan dirimendapat dukungan eksternal; (c) kelompok pemisahan diricenderung mendapat bantuan dari kelompok lain yang memiliki ikatan etnis (Saideman 2002).

1. Berpihak pada negara induk

Keputusan pihak ketiga/suatu negara untuk mengambil sikap tertentu dalam suatu konflik etnis pemisahan diridipengaruhi oleh beberapa variable penting. Variabel-variabel tersebut adalah: persepsi ancaman, letak geografis (Saideman 2001), kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, keamanan/strategis (Wardhani 2006 *unpublished thesis, not in reference*), dan variabel tipe rejim (Belanger, et al. tanpa tahun).

Pada umumnya keberpihakan pihak ketiga kepada negara induk dalam konflik etnis pemisahan dirididasarkan pada *conventional wisdom* yang menghormati prinsip-prinsip kedaulatan (*sovereignty*), tidak campur tangan (*non-intervention*), perlindungan pada keutuhan negara dan integritas wilayah. Sikap seperti ini adalah yang paling banyak dianut oleh negara-negara berdaulat selama ini. Sikap ini berfungsi melestarikan keamanan dan kestabilan sistem dan menghindari, mencegah dan mengurangi para oportunist *territorial revisionist* untuk bermain dalam sistem yang dapat mengancam kestabilan perdamaian.

Salah satu cara yang ditempuh oleh negara-negara dalam melestarikan norma internasional tersebut adalah dengan membentuk organisasi regional. Di antara beberapa fungsi, salah satu fungsi penting sebuah organisasi internasional adalah untuk melestarikan norma-norma internasional seperti kedaulatan, tidak campur tangan, perlindungan keutuhan negara dan penghormatan integritas wilayah. Prinsip-prinsip ini dianggap sebagai standar dasar bagi pemeliharaan hubungan bertetangga baik dalam suatu wilayah. Pembentukan ASEAN dan Organisasi Persatuan Afrika (OAU) contohnya, merupakan salah satu perwujudan sekumpulan negara yang berdasar pada *conventional wisdom* tadi.

Selain *conventional wisdom*, ada beberapa variable lain yang perlu dilihat untuk menganalisis mengapa suatu negara mendukung negara induk. Variabel-variabel ini bersifat memperkuat *conventional wisdom*.

a. Persepsi Ancaman

Pihak ketiga akan menolak mendukung separatisme di negara induk jika negara induk tidak dianggap sebagai ancaman oleh negara tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Saideman (2001) membuktikan hipotesis ini. Saideman menghubungkannya, dan secara khusus menyebut sifat "*vulnerability*" sebagai penyebab utama negara ketiga tidak mendukung separatisme di negara induk. "*Vulnerability*" lebih melihat pada ada tidaknya gerakan pemisahan diri di negara ketiga. Suatu negara dianggap *vulnerable* jika di negara ketiga tersebut terdapat gerakan pemisahan diri juga. Diasumsikan bahwa terdapatnya gerakan pemisahan diri di negara ketiga merupakan *deterent* bagi dukungan separatismenya ke negara lain.

Persepsi ancaman ini sifatnya relatif tetap dan tidak akan mudah berubah dengan bergantinya rejim. Keberpihakan suatu negara pada negara induk menentukan arah diplomasi negara tersebut pada negara induk. Dalam kondisi seperti ini, pihak ketiga akan dengan konsisten mendukung posisi negara induk terhadap integritas wilayah, persatuan nasional dan kedaulatan negara induk atas wilayah yang ingin melepaskan diri. Pernyataan-pernyataan dukungan itu biasanya disalurkan, baik lewat jalur resmi diplomatik maupun jalur tidak resmi. Selain itu pihak ketiga akan bersedia membantu upaya negara induk untuk mengeliminasi ancamankelompok pemisahan diri, entah melalui kerjasama perbatasan, perjanjian ekstradisi, dan sebagainya. Intervensi Rusia dalam konflik di negara-negara Baltik adalah perwujudan rasa ketidakamanan (*insecurity*) dalam negerinya, sekaligus melindungi etnik Rusia yang ada di sana dan mempertahankan aspirasinya sebagai kekuatan besar di arena regional Eropa Timur.

Dukungan kepada negara induk juga diberikan karena negara tersebut memiliki masalah separatisme di negaranya sendiri. Persepsi ancaman di sini bersumber dari dalam negeri. Gerakan pemisahan diri merupakan ancaman terhadap keutuhan suatu negara, yang jika dibiarkan berlangsung akan mempunyai dampak negatif, baik terhadap negara itu sendiri maupun terhadap lingkungan sekitarnya. Pada saat ini ancaman yang berasal dari dalam negeri seperti halnya separatisme dianggap sebagai ancaman "non-konvensional". Oleh karena itu bisa dipahami bahwa hampir tidak ada satu negara pun yang bisa mentoleransi adanya gerakan pemisahan diri di dalam negeri. Setiap pemerintah nasional akan berupaya menumpas gerakan tersebut sampai habis, baik dengan cara kekerasan maupun pendekatan politik dan dialog. Banyak negara yang memiliki masalah yang sama, saling bekerjasama saling mendukung agar kerugian tidak terjadi di masing-masing pihak. Dukungan pihak ketiga kepada negara induk ini seringkali dimaksudkan

pula sebagai pesan diplomatik kepada negara-negara lainnya pula untuk tidak mendukung gerakan pemisahan diri di negara pihak ketiga tersebut.

Namun, menurut para neoliberalis, seringkali suatu negara berpihak ke negara induk hanya karena para pemimpinnya tidak punya pilihan lain selain mendukung negara induk karena mereka khawatir akan terjadinya efek domino dari keputusan politik mendukung separatisme di negara induk (Belange, tanpa tahun).

Persepsi ancaman ini berfungsi sebagai deterens yang mencegah suatu negara mendukung separatisme di negara lain, dan dengan demikian berfungsi pula sebagai pelestari *conventional wisdom*.

b. Letak geografis

Letak geografis sangat menentukan arah politik luar negeri. Pada umumnya negara ketiga tidak akan mendukung gerakan pemisahan diri di negara lain yang secara geografis berdekatan dengan wilayah negaranya. Negara tetangga merupakan negara yang paling riskan terkena dampak konflik etnis/pemisahan diri. Entah karena kesamaan ras atau berdekatan, para pemberontak maupun korban perang etnis pemisahan diri akan mendatangi negara tetangga untuk mencari suaka politik atau sekedar mencari perlindungan fisik akibat tindak kekerasan yang terjadi di negara induk.

Pihak ketiga yang menghadapi masalah ini seringkali dihadapkan pada pilihan yang sulit (*dilemma*) dalam mengambil keputusan luar negeri, terutama jika pengungsi dari negara induk memiliki persamaan ras dengan rakyat di negaranya. Para pelintas batas tradisional dari negara induk korban perang etnis misalnya, sering tidak mengindahkan norma-norma hukum internasional karena ketidaktahuannya. Jika pemerintah nasional negara ketiga mengambil tindakan keras, mereka akan dihadapkan pada protes dari dalam negeri yang membela para pengungsi/ dan pemberontak tersebut dengan alasan-alasan kemanusiaan. Jika dibiarkan, hal tersebut akan berdampak pada hubungan diplomatik dengan negara induk yang bisa menuduhnya melindungi para pemberontak dan tidak kooperatif dengan negara induk dalam upayanya menumpas para pemberontak separatis.

Kedekatan geografis juga seringkali dimanfaatkan oleh pemberontak untuk melakukan tindakan-tindakan yang menurut negara induk dianggap ilegal seperti penyelundupan senjata, perdagangan obat terlarang maupun bisnis ilegal lain yang tujuannya untuk membiayai keberlangsungan perjuangan melepaskan diri tersebut. Negara ketiga pada umumnya akan bekerjasama dengan negara induk untuk menghentikan dan menggagalkan operasi-operasi gelap serupa, misalnya dengan membentuk *squad* bersama. Asia Tenggara yang memiliki beberapa masalah separatisme, masalah kerjasama seperti ini menjadi penting. Kerjasama perbatasan antara Burma dan Thailand, Thailand dan Vietnam, Indonesia dan Thailand, Indonesia dan Filipina adalah wujud sikap kooperatif antar negara untuk menolak pemberian dukungan pada kelompok separatis.

c. Kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, keamanan/strategis

Bagi kaum realis, negara-negara yang mendukung pemerintah nasional biasanya memiliki kepentingan-kepentingan tertentu yang dipertaruhkan, yang jika sikap itu berubah akan membawa dampak merugikan bagi kepentingan mereka sendiri. Kepentingan perdagangan, komersial dan investasi seringkali menjadi peghalang utama suatu negara untuk mengambil posisi frontal mendukung kelompok separatis. Kepentingan-

kepentingan ini menjelaskan sikap Jepang dan Amerika Serikat pada kelompok pemisahan diri di Aceh dan Papua *vis a vis* diplomasinya pada Indonesia.

Kepentingan-kepentingan politik-strategis dan keamanan adalah faktor lain yang menjadi penentu sikap politik luar negeri *statusquo*. Keamanan terhadap jalur perdagangan dan komunikasi tetap lebih penting daripada mendukung separatisme. Politik *statusquo* dipertahankan dengan asumsi bahwa tidak ada jaminan kepastian tidak akan terjadi perubahan struktur dan tatanan dengan perubahan batas-batas negara (*boundaries*) jika negara baru lahir dari hasil separatisme. Faktor ketidakpastian akan struktur dan tatanan baru mencegah negara-negara untuk tidak melakukan *political adventurism*.

d. Tipe rejim politik

Dukungan asing pada pemerintah negara induk juga ditentukan oleh tipe rejim politik di negara ketiga. Menurut penulis, variable tipe rejim ini, sekalipun penting, hanyalah bersifat sebagai variable pelengkap. Sebagian negara demokratis, India misalnya, tetap mendukung gerakan pemisahan diri di negara lain seperti yang diberikannya pada pemberontak LTTE (Tamil di Sri Lanka). Menurut para penganut aliran realis hal ini merupakan fenomena wajar karena mereka meyakini bahwa logika hubungan antarnegara tidak didasarkan pada moralitas tetapi kepentingan-kepentingan riil yang kadang-kadang bisa bersifat 'amoral'. Kecenderungan ini biasanya terjadi pada negara yang memerankan diri sebagai negara besar atau negara kekuatan menengah di wilayahnya (*regional major and middle power*).

Namun, hasil studi yang dilakukan oleh Belanger et al memberi perspektif yang berbeda. Mereka menyimpulkan bahwa dalam mengambil keputusan tentang konflik di negara tertentu, beberapa negara yang memiliki tipe rejim yang sama (demokratis), mereka akan beraliansi dengan sendirinya. Negara-negara demokrasi hampir tidak pernah mendukung gerakan pemisahan diri di sesama negara demokrasi. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa sesama negara demokrasi memiliki kesamaan nilai-nilai politik seperti penghormatan hak azasi manusia, dijaminnya hak-hak kaum minoritas dan sub-nasional lainnya.² Kesimpulan studi mereka didasarkan pada pengamatan terhadap gerakan pemisahan diri Quebec di Canada yang tidak mendapat dukungan dari Amerika. Tuntutan pemisahan diri Quebec diakomodasi pemerintah Canada dengan diberikannya hak *internal self-determination*.³ Kaum pemisahan diri Quebec dengan leluasa dapat melakukan kegiatan 'bernegara'nya asalkan tidak keluar dari wilayah kedaulatan Canada. *Internal self-determination* adalah status *quasi-independent* tanpa mengubah batas-batas kenegaraan.⁴ Tatanan ini menjadi norma demokrasi baru di negara-negara demokrasi

² Negara otokrasi tidak dimasukkannya dalam pertimbangan norma ini.

³ Hak penentuan nasib sendiri terbagi dalam dua konteks: yang bersifat internal (termasuk keleluasaan dalam menjalankan hak kultural, agama dan berbahasa dalam batas-batas negara) dan yang bersifat eksternal (hak meminta pemisahan diri dari entitas politiknya saat itu, termasuk mendirikan negara sendiri).

⁴ Salah satu kritik penulis terhadap studi Belanger dkk, mereka hanya memfokuskan pada dukungan Amerika pada Canada sebagai basis penelitian tanpa membandingkannya dengan negara lain seperti Spanyol dan Inggris yang memiliki gerakan pemisahan diri juga tetapi cenderung sulit mengambil keputusan dalam konflik di wilayah lain seperti Balkan dan Kaukasus).

yang mempunyai masalah separatisme seperti Inggris, yang bertujuan mengontrol konflik separatisme dengan tetap mempertahankan *territorial status quo*.

2. Berpihak pada pemberontak

Seperti disinggung di atas, pada umumnya jika berbicara mengenai dukungan pihak ketiga dalam konflik etnis, orang merujuk pada kesediaan pihak ketiga tersebut dalam mendukung pemerintah nasional atau membantu menyelesaikan konflik etnis tersebut. Setidaknya, sesuai dengan *conventional wisdom* yang sampai sekarang masih dihormati sebagai norma internasional, pihak ketiga akan cenderung berpihak pada negara induk. Kenyataannya, menurut Saideman (2002) terdapat diskriminasi dalam hubungan internasional yang menyebabkan beberapa kelompok pemisahan diri tertentu mendapat simpati dan dukungan internasional. Preposisi ini benar jika diamati bahwa beberapa kelompok pemisahan diri mendapat dukungan dari negara pihak ketiga dan berhasil dalam perjuangannya melepaskan diri dari negara induk, seperti Timor Timur, Kosovo, Bangladesh, Panama, Georgia, Abkhazia dan beberapa negara di benua Afrika. Dukungan pihak ketiga pada pemberontak pemisahan diri dapat berakibat buruk pada hubungan diplomasi negara induk dengan pihak ketiga. Namun ada beberapa kasus pemisahan diri yang tidak sampai mengganggu hubungan diplomatik atau menyebabkan ketidakstabilan jika separatisme itu dilakukan secara damai (*peaceful secessionism*) seperti dalam kasus Singapura, Cekoslovakia, Austria dan Norwegia, sekalipun *peaceful secessionism* sangat jarang terjadi. Kebanyakan kasus pemisahan diri disertai pemberontakan bersenjata (*armed rebellion*).

Dukungan eksternal untuk perjuangan pemisahan diri adalah faktor yang menentukan, bahkan signifikan bagi keberhasilan perjuangan tersebut. Beberapa negara baru yang lahir dari hasil gerakan pemisahan diri adalah contoh sukses keberhasilan mereka dalam menggalang dukungan internasional. Menurut Fitzgerald (2003), "...it is very difficult if not impossible for an SDM [Self-determination Movement] to be sustained without the implicit or explicit support of another state..." Selanjutnya, Horowitz (1985) menyatakan bahwa: "Whether a secessionist movement will achieve its aims, however, is determined largely by international politics, by the balance of interests and forces beyond the state". Intervensi asing dalam keberhasilan konflik pemisahan diri dan upaya kaum pemisahan diri untuk meng-internasionalisasi perjuangannya menandakan telah mengendurnya norma-norma *anti-secessionism* di dalam sistem internasional dan menguatnya keprihatinan tentang HAM, keadilan dan representasi kaum minoritas (Belanger, tanpa tahun).

Jika pihak ketiga pada umumnya mendukung posisi negara induk karena *conventional wisdom*, sebaliknya, intervensi negara asing dalam konflik etnis pemisahan diri melakukannya karena alasan-alasan moral. Allen Buchanan (1991) pernah menyatakan bahwa terdapat alasan-alasan moral yang memberikan legitimasi dan memungkinkan suatu kelompok pemisahan diri untuk menuntut pemisahan diri. Alasan-alasan moral itu biasanya dilegitimasi dalam kerangka memperjuangkan hak penentuan nasib sendiri (*self-determination rights*), yang berdasarkan pada hak-hal tersebut sekelompok sub-bangsa (*sub-nation*) berhak meminta hak pemisahan diri karena merasa telah diperlakukan tidak adil, mengalami penindasan dan merasa dirugikan oleh komunitas politik induknya.

Akan tetapi penggunaan hak penentuan nasib sendiri masih menimbulkan kontroversi, sekalipun hak tersebut tercantum dalam dokumen-dokumen internasional seperti Piagam PBB, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Politik dan Sipil dalam bidang

Ekonomi, Sosial dan Kultural (the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Hak itu juga diakui dalam instrumen-instrumen regional dan internasional seperti Deklarasi tentang prinsip-prinsip Hukum Internasional yang mengatur tentang Hubungan dan Kerjasama Atarnegara (Declaration of the Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States) yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1970, juga disebut-sebut dalam perjanjian Helsinki (the Helsinki Final Act) yang diadopsi dalam Konperensi Keamanan dan kerjasama Eropa (the Conference on Security and Cooperation in Europe - CSCE) pada tahun 1975, dan dalam Piagam Hak-hak Manusia dan Rakyat Afrika (the African Charter of Human and Peoples' Rights) tahun 1981. Hak penentuan nasib sendiri itu lebih lanjut juga ditegaskan oleh Mahkamah Internasional dalam kasus Namibia, Sahara Barat dan Timor Timur (van Prag dan Seroo 1998).

Kontroversi tentang penggunaan hak tersebut terletak pada penggunaan konsep "*self-determination*" itu sendiri yang merupakan sumber ketidakjelasan, wilayah abu-abu, dan karenanya bersifat kontroversial⁵. Sekalipun hak pemisahan diri (*right to secede*) memiliki landasan moral, hak tersebut belum diakui sebagai norma dalam masyarakat internasional. Karenanya, jika terdapat negara berdaulat mendukung separatisme di negara berdaulat lain, maka itu dianggap sebagai "penyimpangan" norma internasional, sekalipun hal ini tidak bisa dikatakan sebagai ketidakabsahan. Negara tertentu yang mengambil keputusan politik luar negeri seperti ini pasti memiliki perhitungan rasional dengan konsekuensi yang telah diprediksi sebelumnya. Menurut Khosla (1999), terdapat kecenderungan bahwa jika negara ketiga adalah kekuatan besar (*major power*) atau kekuatan regional, maka kemungkinan besar terjadi peningkatan atau perluasan konflik yang berdampak pada peningkatan tingkat kekerasan (*violence*), memperlama berlangsungnya konflik dan dengan demikian terjadi arus peningkatan arus pengungsi.

Salah satu hal yang menarik dari keputusan diplomasi intervensi ini, bahwa variabel *vulnerability* tidak signifikan. Artinya, sekalipun di negara ketiga dan negara induk sama-sama memiliki gerakan separatis, hal tersebut bukan merupakan penghalang bagi negara ketiga melakukan intervensi mendukung gerakan pemisahan diri negara induk, sejauh negara induk tidak merupakan ancaman bagi keamanan negerinya. Di sinilah letak kelemahan argumen kaum neoliberalis (berdasar studi mereka tentang separatisme di Afrika) terhadap variabel *vulnerability* yang selama ini dipercaya sebagai faktor determinan utama intervensi negara ketiga atas konflik pemisahan diri. Sebaliknya, menurut Saideman, jika negara induk adalah sekutunya, maka negara ketiga cenderung tidak akan melakukan intervensi dukungan separatis. Dengan kata lain, faktor keamanan (*security*)

⁵ Lapidoth (1992) mengkritik ketidakjelasan konsep itu disebabkan karena dua hal. Pertama, definisi tentang "rakyat" (*people*) di dalam dokumen-dokumen internasional tersebut, yang sulit dibedakan dengan "etnik" (*ethnicity*). Perbedaan antara "rakyat" dan "etnik" itu mutlak penting karena hanya "rakyat" saja yang bisa meminta hal penentuan nasib sendiri, sementara etnik hanya memiliki hak-hak menikmati status sebagai minoritas). Kedua, apakah hak penentuan nasib sendiri itu hanya berlaku dalam kondisi "dibawah pemerintah kolonial" atau apakah rakyat yang berada di bawah pemerintahan suatu negara berdaulat juga layak menggunakan hak tersebut untuk meminta pemisahan diri, padahal dokumen-dokumen internasional tersebut mengakui bahwa penggunaan hak penentuan nasib sendiri berlaku untuk "semua rakyat" (*all people*). Kontroversi ini akhirnya ditengahi oleh para pengaju "middle way" seperti Franck, Buchheit, Buchanan and Brilmayer yang berargumen bahwa terdapat hak moral untuk meminta pemisahan diri (*secede*), dan pemisahan diri itu dianggap *lawful* jika suatu kelompok masyarakat mengalami penindasan hak secara sistematis, menikmati ketidakadilan dan memiliki keluhan-keluhan sejarah (*historical grievances*).

lebih signifikan daripada faktor *vulnerability*. Keputusan diplomasi ini biasanya merupakan strategi politik luar negeri negara-negara lemah (*weak states*) dalam mengatasi masalah keamanannya.

Jika aspek *vulnerability* tidak dianggap signifikan, maka hampir dapat dipastikan variabel-variabel lain (letak geografis, kepentingan-kepentingan ekonomi, politik dan keamanan) juga menjadi tidak relevan untuk dipertimbangkan dalam keputusan diplomasinya. Lebih menarik lagi, terdapat variabel lain yang dianggap lebih relevan untuk dijadikan basis pengambilan keputusan intervensi, diantaranya ikatan etnik. Terdapatnya ikatan etnik antara pemimpin dan konstituen dalam negerinya di negara ketiga dengan kombatan di negara induk bisa menjadi faktor primordial yang mendasari pengambilan keputusan luar negeri. Kecenderungan ini bisa dijelaskan melalui teori "Politik Nepotisme Etnik" (Vanhanen 1991). Teori ini membantu menjawab pertanyaan mengapa terdapat diskriminasi dalam hubungan internasional. Secara rasional dapat difahami adanya kecenderungan alamiah yang dijadikan pembenar dan dimanfaatkan sebagai basis dukungan antara satu kelompok etnis terhadap etnis lain di negara yang berbeda. Menguatnya lobby Papua (Irian Jaya) di antara para elit Vanuatu merupakan basis kuat diplomasi intervensi Vanuatu pada masalah dalam negeri" Indonesia. Negara kecil di Pasifik Selatan ini bersedia terang-terangan membatalkan kontrak dagangnya dan mengorbankan hubungan diplomatiknya dengan pemerintah Indonesia karena tidak ingin mengorbankan perjuangan "saudara-saudara sedarah" (*blood brothers*) mereka di Papua yang sedang berjuang melawan "kolonialisme Jakarta". Banyaknya kelompok pemisahan diri di India (Nagaland, Kashmir, Sikh) juga tidak merupakan penghalang bagi negara tersebut untuk melakukan intervensi dukungan bagi kemerdekaan Bangladesh yang berusaha memisahkan diri dari Pakistan. Rusia juga tidak segan-segan mendukung separatisme di Transdnestria, Nagorno Karabakh, Ossetia Selatan dan Abkhazia yang di dalam wilayah-wilayah tersebut terdapat minoritas Rusia.

3. Netral dan/atau ambivalen (*ambiguous*)

Studi empirik tentang intervensi negara ketiga dalam konflik dalam negeri, termasuk konflik pemisahan dirimemberikan kesimpulan yang berbeda-beda. Seperti yang telah dijelaskan di atas, terdapat beberapa sikap politik luar negeri yang diambil oleh suatu negara tentang pendiriannya terhadap konflik di negara lain, entah berpihak pada pemerintah atau berpihak pada pemberontak. Akan tetapi ada beberapa negara yang mengambil posisi netral dan/atau ambivalen atau ambigu.

Posisi netral lebih mudah untuk dijelaskan karena posisi tersebut tidak menimbulkan kontroversi dan tidak mengganggu stabilitas sistem. Negara yang berposisi netral akan lebih memungkinkan untuk dijadikan sebagai mediator atau fasilitator dalam konflik sipil karena posisinya yang relatif mudah diterima oleh dua pihak yang bertikai. Negara ketiga yang menjalankan fungsi sebagai mediator atau fasilitator dalam konflik etnis, termasuk konflik separatis, dapat menjalankan perannya melalui *track two* atau *multi-track diplomacy* yang berfungsi sebagai manajemen konflik. Keputusan untuk mengambil posisi netral tentu tidak terlepas dari pertimbangan-pertimbangan variabel persepsi ancaman, letak geografis, kepentingan-kepentingan strategis tertentu. Asumsi dasar penulis menyatakan bahwa suatu negara berpendirian netral jika:

- kedua pihak yang bertikai (negara induk dengan kaum separatis) kedua-duanya bukan merupakan ancaman bagi negara ketiga
- secara geografis negara ketiga tidak berbatasan langsung dengan negara induk

- negara ketiga tidak memiliki kepentingan-kepentingan strategis tertentu dengan kedua belah pihak
- tidak ada keterikatan etnik, agama atau ikatan primordial dengan kedua belah pihak

Tipe rejim tidaklah terlalu signifikan dalam menentukan pilihan politik luar negeri ini karena variabel hanya bersifat pelengkap.

Sikap politik luar negeri ambivalen lebih sulit untuk memposisikan diri daripada sikap netral. Sikap ambivalen negara ketiga untuk menentukan posisinya seringkali disebabkan karena resiko yang harus diambil dalam konflik pemisahan diri itu sangat dilematis dan riskan. Politik pasca perang dingin di Eropa mengindikasikan bahwa mereka tidak memiliki posisi yang tegas dalam menghadapi konflik pemisahan diri di sesama daratan Eropa yang dianggap bisa menjadi sumber "*soft underbelly*". Negara-negara seperti Inggris, Perancis dan Spanyol dan Italia menghadapi dilemma dalam posisi mereka terhadap konflik pemisahan diri yang membentang dari Zagreb sampai Baku, sementara mereka sendiri harus berjuang melawan konflik pemisahan diri di dalam negeri. Di Amerika Tengah, Costa Rica bersikap ambivalen dalam konflik antara Nicaragua dan pemberontak Sandinista. Costa Rica mendukung pemisahan diri Sandinista selama diktator Somoza berkuasa dan berusaha bersikap netral setelah tergulingnya Somoza. Namun Costa Rica mulai bersikap ambigu ketika pemerintah Nicaragua mulai bersikap keras terhadap pemberontak. Berbeda dengan negara netral, posisi ambigu sulit diharapkan untuk menjadi pihak penengah dalam konflik separatis.

Kesimpulan

Konflik etnis pemisahan diri merupakan jenis konflik internal yang memiliki dimensi internasional dengan keterlibatan pihak ketiga di dalamnya. Pihak ketiga memiliki alasan tersendiri untuk terlibat, yang keputusannya dapat dipengaruhi oleh berbagai variabel, yaitu persepsi ancaman, letak geografis, berbagai kepentingan dan tipe rejim. Intervensi asing dalam konflik pemisahan diri dapat mempengaruhi durasi, intensitas konflik, cara penyelesaian, dan hasil yang dicapai dalam penyelesaian konflik tersebut. Karena itu pada umumnya banyak negara yang memperlakukan konflik pemisahan diri sebagai konflik internal untuk mencegah kompleksitas konflik.

Indonesia, karena heterogenitasnya yang tinggi, termasuk salah satu negara yang memiliki masalah etnis yang kompleks dan berdimensi internasional (dan dengan demikian mempengaruhi diplomasi kita), namun sejauh ini studi etnisitas belum dibahas secara khusus dalam pembelajaran ilmu Hubungan Internasional. Ada keterkaitan khusus antara konflik etnis, diplomasi dan keamanan regional. Adanya ikatan-ikatan primordial antara beberapa kelompok sub-nasional di dalam negeri dapat menyebabkan munculnya loyalitas transnasional yang dampaknya dapat mempengaruhi diplomasi dan keamanan Indonesia maupun negara tetangganya. Bagi negara yang memiliki masalah etnis di dalam negeri, seperti Indonesia, politik luar negeri dan diplomasi merupakan cerminan murni masalah dalam negeri. Secerdas dan setrampil apa pun seorang diplomat, mereka akan mengalami kesulitan dalam berdiplomasi jika pemerintahnya tidak mampu mengatasi masalah etnis di dalam negeri. Politik luar negeri Indonesia masih memiliki celah yang sangat lebar yang bersumber pada ketidakcocokan (*incompatibility*) penanganan masalah etnis dengan pelaksanaan diplomasi.

Daftar Pustaka

- Belanger, L., Duchesne E., dan Paquin, J. (tanpa tahun). Foreign Intervenors and Secessionist Movements: The democratic factor. http://www.prio.no/files/file45281_duchesne_secession_cjps.pdf Akses: 11 Februari 2004.
- Buchanan, Allen (1991). *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Boulder, San Fransisco and Oxford: Westview Press.
- FitzGerald, Valpy, 2003. *Global Financial Information, Compliance Incentives and Conflict Funding*. Working Paper no. 96. Oxford: University of Oxford.
- Gleditsch K.S, dan Beardsley, Kyle (2004). Nosy Neighbours: Third party Actors in Central American Conflicts. *Journal of Conflict Resolutions*, Vol. 48, No.3, June 2004.
- Gurr, Tedd Robert (1993). *Minorities at Risk*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Horowitz, Donald (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Khosla, Deepa (1999). Third Worlds States as Intervenors in Ethnic Conflicts: Implications for Regional and International Security. *Third World Quarterly*, Vol. 20, No.6
- Regan, Patrick M. (2002). Third party Onterventions and Duration of Intrastate Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No.1, February 2002.
- Saideman, Stephen M. (2002). Discrimination in International relations: Analyzing External Support for Ethnic Groups. *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 1.
- _____ (2001). *The Ties That Divide*. New York, Chichester, West Sussex: Columbia University Press.
- Vanhanen, Tatu (1991). *Politics of Ethnic Nepotism: India as an Example*. New Delhi: Sterling Publishers Pvt. Ltd.
- van Praag, Michael C van Walt and Onno Seroo, 1998. *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention*. Report of the International Conference of Experts organised by the UNESCO Division of Human Rights, Democracy and Peace and the UNESCO Centre of Catalonia. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya.
- Zalewsky, Marysia and Cynthia Enloe, 1995. 'Questions about Identity in International Relations', in Booth, Ken and Steve Smith, 1995. *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press.