

BAB IV

SCO DAN PENCAPAIAN KEPENTINGAN NASIONAL RUSIA

Setelah pada bab sebelumnya dideskripsikan berbagai faktor yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri Rusia untuk mendorong pembentukan *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), bab ini akan memuat analisa mengenai keterkaitan antara faktor-faktor tersebut dengan kebijakan luar negeri Rusia dalam pembentukan SCO. Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, faktor-faktor tersebut terdiferensiasikan menjadi faktor eksternal dan faktor-faktor domestik/internal. Faktor domestik adalah permasalahan ancaman keamanan dalam negeri terkait dengan eksistensi gerakan separatisme dan ekstrimisme agama di Chechnya dan Dagestan. Faktor eksternal adalah kepentingan Rusia di kawasan Asia Tengah serta peranan dan kepentingan aktor-aktor eksternal kawasan di kawasan *post-Soviet*. Aktor-aktor eksternal kawasan dimaksud terdiri atas Amerika Serikat (AS)/*North Atlantic Treaty Organization* (NATO) dan Uni Eropa (UE).

Pembahasan pada bab ini diawali dengan penjelasan mengenai proses perumusan kebijakan luar negeri di Rusia. Pemahaman mengenai proses ini dirasa penting, terutama untuk mengidentifikasi serta memahami aktor-aktor yang terlibat di dalam proses kebijakan luar negeri Rusia.

A. Proses Perumusan Kebijakan Luar Negeri di Rusia

Pasca bubarnya Uni Soviet, proses perumusan dan pengimplementasian kebijakan luar negeri di Rusia melibatkan beberapa aktor di dalam institusi pemerintahan. Kondisi tersebut berbeda dengan pada masa era Uni Soviet, dimana posisi dari Partai Komunis Uni Soviet adalah sangat dominan dalam proses perumusan kebijakan pemerintah, baik yang bersifat domestik ataupun internasional. Proses perumusan kebijakan luar negeri di Rusia melibatkan institusi-institusi sebagai berikut.

1. Presiden

Berdasarkan kepada konstitusi Rusia tahun 1993, Presiden memiliki kekuatan, kewenangan, dan peran yang teramat besar. Presiden Rusia memiliki hak untuk menentukan arah dasar, sasaran, dan tujuan dari kebijakan dalam dan luar

negeri Rusia. Posisinya merepresentasikan sikap dan kebijakan negara dalam setiap urusan luar negeri.

2. Majelis Federal

Parlemen di Rusia, yang disebut sebagai Majelis Federal (*Federal Assembly*) menganut sistem dua kamar (*bicameral*). Parlemen Rusia terdiri atas: Majelis Rendah yang disebut Duma (*State Duma*), dan Majelis Tinggi yang disebut Dewan Federal (*Federation Council*). Posisi dan peran parlemen Rusia dalam proses perumusan formulasi kebijakan luar negeri adalah dalam melakukan uji materi atas kebijakan, rancangan kebijakan, perjanjian, dan atau rencana perjanjian yang dirumuskan dan atau dilakukan oleh Pemerintah Republik Federasi Rusia dalam kaitannya dengan hubungan luar negeri negara tersebut.

3. Security Council

Security Council merupakan badan khusus di dalam tubuh pemerintahan Rusia yang dibentuk pada tahun 1992. Badan ini dipimpin langsung oleh Presiden dan beranggotakan Perdana Menteri, Koordinator Harian *Security Council*, Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan, dan Direktur *Federal Security Bureau* (Biro Intelijen). Tugas utama dari *Security Council* adalah untuk merumuskan serta memformulasikan kebijakan keamanan Pemerintah Rusia setelah sebelumnya melakukan pengidentifikasian atas ancaman-ancaman yang ada.

4. Kementerian Luar Negeri

Posisi dan peran kementerian luar negeri, dalam hal ini Menteri Luar Negeri Rusia, dalam proses perumusan kebijakan luar negeri Pemerintah Rusia adalah sebagai kreator dan sekaligus *implementator*. Maksudnya adalah Menteri Luar Negeri Rusia, kendati telah tergabung di dalam *Security Council*, memiliki tugas dan kewenangan untuk merumuskan dan mewakili eksekutif dalam penanganan masalah-masalah internasional setelah mendapatkan persetujuan Presiden. Posisi ini berbeda dengan posisi dan perannya di dalam *Security Council*.

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, berdasarkan pada aturan dalam konstitusi Rusia Presiden memiliki posisi yang kuat dalam sistem ketatanegaraan Rusia. Konstitusi Republik Federasi Rusia tahun 1993 ini memberikan kekuatan dan peran yang teramat besar kepada posisi eksekutif, khususnya Presiden.

Kepemimpinan eksekutif di Rusia dilakukan oleh Presiden dan Perdana Menteri, dengan peran lebih dominan dilakukan oleh Presiden. Presiden Rusia memiliki hak untuk menentukan arah dasar dari kebijakan dalam dan luar negeri Rusia dan merepresentasikan negara dalam setiap urusan luar negeri.

B. SCO dan Keamanan Dalam Negeri Rusia

Kepentingan nasional Rusia adalah kombinasi berimbang dari kepentingan individu, masyarakat, dan negara dalam area ekonomi, politik domestik, sosial, internasional informasi, militer, perbatasan, ekologi, dan lain-lain. Seluruh poin di dalam kepentingan nasional Rusia adalah merupakan kepentingan jangka panjang, dan berperan dalam menentukan sasaran dasar, strategi, regulasi, dan kebijakan negara ini, baik dalam lingkup nasional maupun internasional.¹⁸⁶

Kepentingan nasional Rusia dalam dalam wilayah politik adalah menjaga stabilitas dari rezim politik yang konstitusional dan lembaga-lembaga kenegaraan, mewujudkan kedamaian, rasa persatuan, integritas wilayah teritorial, dan supremasi hukum, serta melanjutkan pembangunan untuk menciptakan tatanan masyarakat dan sistem politik yang demokratis.¹⁸⁷ Kondisi demikian diharapkan akan dapat meminimalisir alasan dan situasi yang melahirkan gerakan-gerakan radikal yang berbasis politik, religi, dan separatisme etnis yang dapat menyebabkan konflik etnis dan agama, serta terorisme.¹⁸⁸ Kepentingan nasional Rusia dalam wilayah militer adalah untuk menjaga dan mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan, negara, integritas teritorial, mencegah terjadinya agresi militer atas wilayah kedaulatan Rusia dan sekutu-sekutunya, serta menciptakan kondisi damai bagi pelaksanaan pembangunan sistem kenegaraan yang demokratis.

Permasalahan gerakan separatisme di wilayah administratif Chechnya dan Dagestan merupakan ancaman bagi keamanan domestik Rusia yang tentu dapat mempengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri negara tersebut. Tingginya tingkat eskalasi kekerasan yang terjadi akibat konflik antara pasukan Pemerintah Rusia dan kelompok perlawanan Chechnya pasca bubarnya Uni Soviet semakin menegaskan bahwa masalah separatisme dan militansi agama

¹⁸⁶ "National Security Concept of the Russian Federation", *op. cit.*

¹⁸⁷ *ibid.*

¹⁸⁸ *ibid.*

adalah ancaman nyata bagi keamanan domestik Rusia. Kondisi demikian menyebabkan Rusia harus melakukan tindakan-tindakan strategis untuk mengenyahkan ancaman tersebut. Kelompok-kelompok separatis-etno-religius adalah merupakan sebuah unit yang menghadirkan masalah keamanan bagi rakyat Rusia dan juga menghadirkan ancaman bagi integritas wilayah Republik Federasi Rusia.

Dalam kaitannya dengan kebijakan luar negeri Rusia untuk mendorong pembentukan SCO, ancaman separatisme etno-religius dari kelompok separatis Chechnya-Dagestan adalah merupakan salah satu faktor yang menyebabkan kebijakan luar negeri pemerintah Rusia tersebut. Pembentukan SCO adalah merupakan strategi kebijakan luar negeri Rusia untuk mengamankan pencapaian kepentingan nasionalnya: menjaga keutuhan wilayah teritorial dan menjaga kepentingan dan keamanan individu serta masyarakat Rusia, dari ancaman kelompok-kelompok separatis dan ekstrimisme religi. Wilayah Kaukasus bagian Utara adalah merupakan salah satu *buffer zone* yang memiliki pengaruh besar bagi keamanan dalam negeri Rusia. Selain itu, apabila Chechnya dan atau Dagestan sampai mampu untuk melepaskan diri dari Rusia, potensi akan munculnya aksi-aksi serupa dari kelompok-kelompok etnis di Rusia sangat besar. Sebagaimana dikemukakan di dalam *National Security Concept of the Russian Federation*, " aksi-aksi kekerasan yang kerap dilakukan oleh gerakan-gerakan separatis etno-religius di dalam wilayah kedaulatan dan atau pada wilayah perbatasan Rusia adalah merupakan ancaman langsung bagi pencapaian kepentingan nasional Rusia".¹⁸⁹

Pembentukan SCO, yang diawali dengan dibentuknya kerjasama *Shanghai Five*, adalah upaya dari Pemerintah Rusia bertujuan untuk memberdayakan dukungan dari anggota-anggota SCO lainnya, yang memang menghadapi permasalahan serupa di masing-masing wilayah domestiknya, untuk mengeliminir eksekusi negatif dari gerakan-gerakan etno-religius. Sudah semenjak pertemuannya pada tahun 1998 di Almaty, Kazakhstan, negara-negara anggota SCO (saat itu *Shanghai Five*), menyatakan penolakannya atas segala bentuk gerakan separatisme dan ekstrimisme religi di dalam wilayah masing-masing negara anggota *Shanghai Five*. Hal itu ditegaskan kembali dalam pertemuan

¹⁸⁹ *ibid.*

berikutnya pada tahun 1999 di Bishkek, Kyrgistan (*Shanghai Five's 4th summit*), dan dipertegas setahun kemudian dengan pembentukan pusat anti terorisme (*anti-terrorism center*) di Bishkek, sebagai wahana saling tukar informasi mengenai gerakan-gerakan etno-religius di masing-masing wilayah negara-negara anggota *Shanghai Five* dan untuk mengkoordinasikan gerakan bersama negara-negara *Shanghai Five* untuk memerangi gerakan-gerakan tersebut. Negara-negara anggota SCO menggolongkan gerakan-gerakan ekstrimisme agama dan separatisme, bersama-sama dengan gerakan terorisme internasional sebagai *three evil forces* yang harus ditumpas

Kondisi-kondisi demikian menyebabkan Rusia berkebijakan untuk mendorong pembentukan SCO pada tahun 2001. Selain berkepentingan untuk mejalin hubungan kerjasama dalam bidang politik serta keamanan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, pembentukan SCO juga memiliki arti strategis bagi Rusia untuk mengamankan sumber-sumber ekonominya di Laut Kaspia. Dalam pertemuannya di Almaty pada tahun 2001, negara-negara anggota SCO menyatakan untuk berkerjasama di dalam wilayah perekonomian dengan menandatangani memorandum mengenai "tujuan dasar dan orientasi kerjasama ekonomi tingkat kawasan". Pada tahun 2002, melalui kedekatan dan pengaruh yang terbangun melalui mekanisme SCO, Rusia mengadakan pertemuan dengan Kazakhstan dan Turkmenistan, serta juga Iran dan Azerbaijan, untuk membahas permasalahan legalitas atas Laut Kaspia.¹⁹⁰ Pertemuan yang berlangsung pada tanggal 23-24 Januari 2002 tersebut berhasil menyepakati sejumlah hal, termasuk posisi legal formal Rusia untuk melakukan eksploitasi atas sumber minyak dan gas alam di Laut Kaspia.¹⁹¹ Kepentingan ekonomi adalah *input* kedua dari wilayah domestik Rusia yang menyebabkan kebijakan luar negeri negara tersebut untuk mendorong pembentukan SCO pada tahun 2001.

Kasus Chechnya dan Dagestan adalah sekaligus merupakan antitesa dari teori Barry Buzan mengenai "ide tentang negara" sebagai salah satu komponen dalam negara. Tidak terdapat kesamaan identitas, ideologi, dan, terlebih, nasib antara suku-suku di wilayah Chechnya dan Dagestan dengan pemerintah pusat di Rusia. Namun pada sisi lain, eksistensi mereka (gerakan-gerakan separatis)

¹⁹⁰ Syed Adnan Ali Shah, "Geopolitics of the Caspian Sea Region: A Russia Perspective", *op. cit.*, hlm. 82.

¹⁹¹ *ibid.*

merupakan sebuah ancaman bagi “fisik negara”; integritas wilayah dan keamanan rakyat serta masyarakat Rusia, yang harus ditumpas demi kewibawaan institusi politik (pemerintah) Rusia.

C. Kepentingan Pihak-Pihak Eksternal di Kawasan Asia Tengah dan Ancaman bagi Kepentingan Rusia

Perluasan kepentingan negara-negara besar khususnya Amerika Serikat (AS) di kawasan Asia Tengah tidak dapat dilepaskan dari kepentingan untuk mengamankan pasokan energi yang berasal dari minyak mentah dan gas alam dan juga tantangan terhadap kondisi politik dan keamanan yang berkaitan dengan perluasan jaringan terorisme internasional yang dikaitkan dengan gerakan separatisme dan ekstrimisme agama. Kehadiran negara-negara besar di kawasan Asia Tengah pada gilirannya menciptakan apa yang disebut sebagai *The New Great Game*. Istilah tersebut merujuk pada fenomena yang pernah terjadi pada awal abad 20 dimana kawasan Asia Tengah juga pernah menjadi ajang perebutan kepentingan antara Inggris dan Rusia yang dikenal sebagai *The Great Game*.

Setelah luput dari pengamatan dan pengaruh dunia internasional selama masa pendudukan Uni Soviet sejak tahun 1924 sampai dengan 1991, maka kawasan Asia Tengah kembali menjadi ajang perluasan kepentingan negara besar baik di bidang ekonomi khususnya pasokan energi maupun politik dan keamanan. Kawasan tersebut pada masa pasca perang dingin menjadi penting terutama karena menyimpan kandungan kekayaan minyak mentah dan gas alam yang sangat potensial dan juga menjadi salah satu kawasan perluasan dari kepentingan jaringan terorisme internasional Al-Qaeda sebagai dampak dari perang di Afghanistan, baik pada masa melawan Uni Soviet pada dekade 80-an maupun perang saudara setelah pasukan Uni Soviet ditarik mundur pada tahun 1989, sampai dengan serangan AS ke Afghanistan dalam kerangka *war on terrorism*.

Namun kekayaan alam yang dimiliki Asia Tengah di wilayah Kaspia juga berdampak pada munculnya kompleksitas keamanan karena adanya persaisangan negara-negara besar dalam memperebutkan sumber daya alam tersebut. Persaingan yang kemudian dikenal sebagai *The New Great Game* tersebut terutama terjadi di antara AS, RRC, Rusia, Iran, Turki termasuk

Argentina dan Perancis. Persaingan tersebut ditunjukkan dengan kehadiran perusahaan minyak raksasa dari negara-negara tersebut baik meneruskan kerjasama yang telah dijalin dengan Pemerintah Uni Soviet seperti *Bridas Company* dari Argentina dan *Elf Company* dari Perancis juga *Exxon Mobil* dan *Chevron* dari Amerika Serikat dan *China National Petroleum Company (CNPC)* dari RRC, maupun Perusahaan Minyak baru seperti *Unocal* dari AS. Pusat dari eksplorasi minyak berada pada ladang minyak lepas pantai Kazakhstan di Tengiz maupun di Turkmenbashi Turkmenistan.

Kebutuhan energi khususnya minyak mentah dan gas alam bagi negara-negara besar seperti AS dan Rusia berkaitan erat dengan peningkatan kapabilitas militer yang senantiasa membutuhkan dukungan energi. Demikian pula dengan proses industrialisasi. Oleh karena AS dan Rusia dikenal sebagai negara yang sangat giat mengembangkan kekuatan militer pada masa pasca Perang Dingin atas dasar kebutuhan strategi keamanan global mereka. RRC, sebagai salah satu negara SCO, diperkirakan membutuhkan dukungan pasokan energi pada tahun 2020 sebesar 90 juta barrel per hari. Kondisi tersebut mengalami kenaikan yang cukup drastis dari jumlah yang dibutuhkan RRC saat ini yaitu 73 juta barrel per hari.

Terbukanya kawasan Asia Tengah setelah Uni Soviet runtuh merupakan kesempatan emas bagi negara-negara besar yang membutuhkan pasokan energi yang besar untuk mendukung peningkatan kapabilitas militer dan proses industrialisasi untuk memperoleh lahan minyak dan gas alam baru. Termasuk upaya untuk melakukan proses demokratisasi. Karena itulah Bill Richardson, Menteri Energi pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton, pernah mengatakan bahwa kepentingan energi AS sangat bergantung pada ketersediaan minyak mentah dan gas alam yang mencukupi. Dengan ditemukannya sumber energi baru di kawasan Asia Tengah, maka AS dapat melakukan dua tugas sekaligus yaitu memenuhi kebutuhannya dan berupaya membawa Asia Tengah lebih dekat dengan Barat baik secara politik maupun ekonomi dengan melakukan proses demokratisasi dan liberalisasi ekonomi.¹⁹²

¹⁹² *ibid.*

Masalah perebutan sumber daya alam di Laut Kaspia yang mempengaruhi kompleksitas keamanan kawasan Asia Tengah juga ditandai dengan upaya untuk membangun jaringan pipa minyak dan gas alam menuju pelabuhan di Teluk Persia, Laut Mediterania maupun Laut Andaman. Jaringan pipa minyak menjadi penting oleh karena Laut Kaspia merupakan Laut Dalam dan terletak di kawasan *landlock* sehingga upaya memasarkan minyak mentah dan gas alam sangat bergantung pada jaringan pipa minyak ke Laut Lepas.

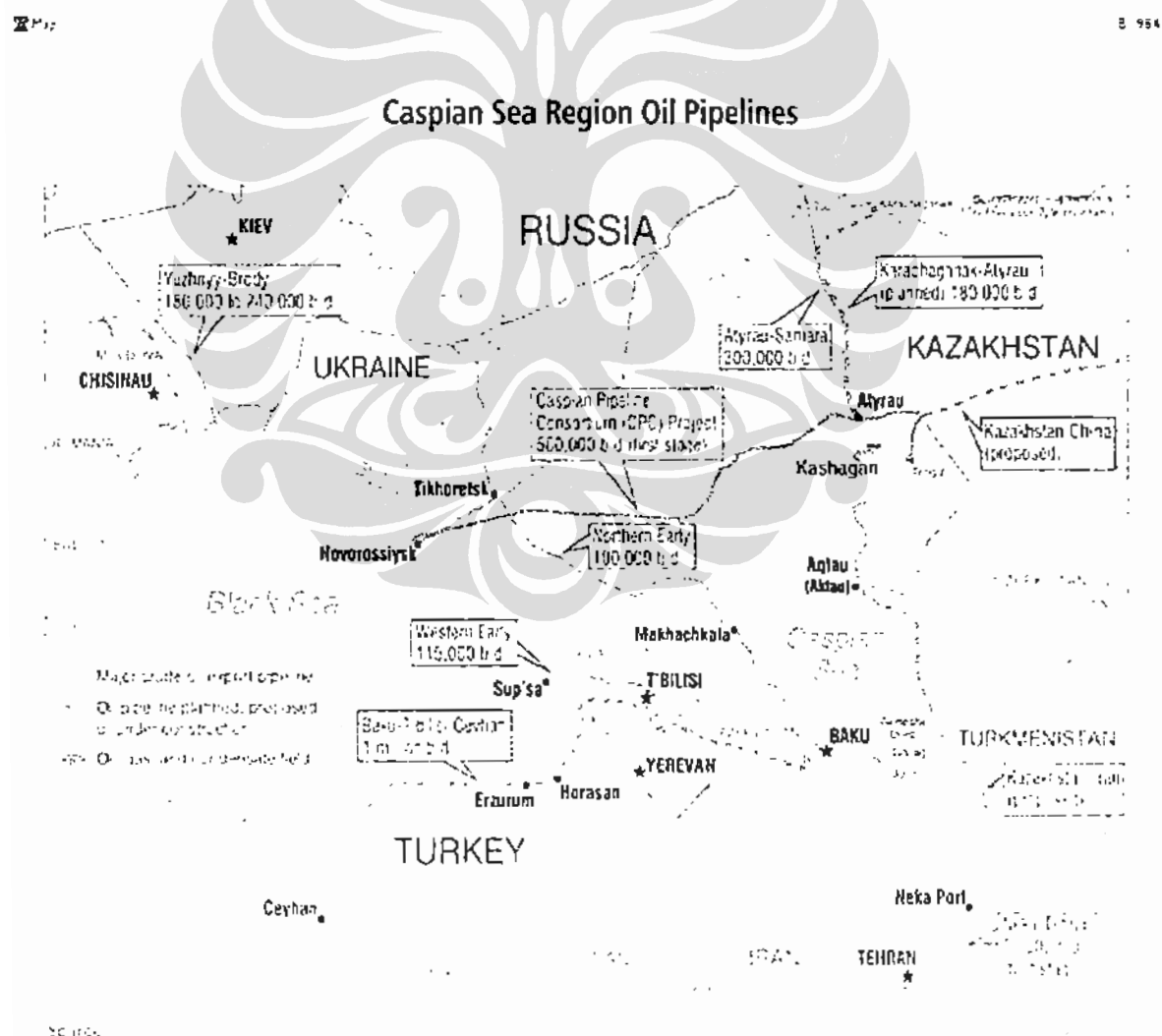
Ketegangan politik antar negara yang terlibat dalam *The New Great Game* tersebut seringkali menjadi kendala dalam pembangunan jaringan pipa minyak tersebut. Misalnya antara Amerika Serikat dan Irak yang sama-sama berupaya mempengaruhi pemerintah Turkmenistan untuk dapat membangun jaringan pipa minyak dengan jalur yang berbeda. Oleh karena hubungan politik AS dan Iran memburuk sejak Revolusi Iran 1979, maka AS melalui perusahaan minyak Unocal dan Exxon Mobil berupaya membangun jaringan pipa minyak melalui wilayah Afghanistan menuju ke Pelabuhan di Pakistan. Sementara dari wilayah Kazakhstan, perusahaan minyak AS bermaksud membangun jaringan pipa minyak melalui Azerbaijan dan Georgia untuk kemudian di bawa ke Pelabuhan Ceyhan di Turki.

Sementara Iran juga berambisi untuk membangun jaringan pipa minyak dari pengebom minyak lepas pantai Turkmenbashi ke wilayah Iran yang dinamakan proyek *Persian Pipeline*. Upaya tersebut dicoba dihalang-halangi oleh Pemerintah AS. Namun pemerintah Turkmenistan tampaknya lebih suka melakukan kerjasama dengan Iran dikarenakan jalur pipa minyak tersebut lebih pendek dan lebih murah sehingga lebih menguntungkan bagi Turkmenistan. Di samping itu, pemerintahan Presiden Saparmurat Niyazov adalah merupakan satu-satunya pemerintahan Asia Tengah yang menolak kehadiran militer AS di kawasan tersebut. Bahkan, secara provokatif pemerintah Turkmenistan justru menjalin hubungan erat dengan pemerintah Iran terutama dalam membangun jalur perhubungan darat melalui pembuatan jalur kereta api dari Askhabat ke kota-kota perbatasan di Iran.

Niyazov juga pernah mengundang mantan pemimpin Iran, Mohammad Khatami, berkunjung ke Turkmenistan. Pidato Khatami selama di negara tersebut kemudian membuat pemerintah AS menjatuhkan embargo terhadap perusahaan Turkmenistan di AS oleh karena Khatami menganggap kehadiran militer AS

dalam rangka *war on terrorism* terhadap Afghanistan dianggap memperlakukan kawasan Asia Tengah (Lihat Lampiran VII). Puncak dari memburuknya hubungan AS dan Turkmenistan adalah ketika *Chevron Texaco* secara sepihak memutuskan kontrak eksplorasi minyak di Turkmenistan karena beban pajak pemerintah yang dianggap terlalu besar. Memang kehadiran pangkalan militer AS di kawasan Asia Tengah adalah merupakan hal yang merisaukan sebagian negara di kawasan ini. Sebagian besar negara-negara ini menganggap bahwa kehadiran pangkalan-pangkalan AS tersebut tidak terlepas dari skema kepentingan negara tersebut untuk menguasai akses sumber energi di kawasan tersebut.

Gambar IV.1.
Jalur Pipa Minyak di Kawasan Laut Kaspia



NATO adalah juga merupakan salah satu aktor ekstra kawasan yang kehadirannya di kawasan Asia Tengah dan *post-Soviet States* lainnya dianggap sebagai ancaman oleh Rusia. Pasca invasi militer NATO dibawah pimpinan AS ke Yugoslavia dalam kasus Kosovo, Rusia menganggap bahwa NATO bisa berbuat apapun tanpa mandat resmi dari Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB). Oleh sebab itu kehadirannya di kawasan *post-Soviet* dianggap oleh Rusia sebagai sebuah bentuk ancaman bagi keamanan nasional negara itu. Terlebih pasca perluasan keanggotaan NATO ke wilayah negara-negara Eropa Timur dan Tengah, termasuk ke negara-negara *post-Soviet States*. Perluasan keanggotaan NATO yang pertama terjadi pada tahun 1999 dengan diterimanya Republik Ceko, Hungaria, dan Polandia kedalam organisasi tersebut. Kemudian, pada tahun 2004 NATO kembali menambah jumlah anggotanya dengan menerima tujuh negara Eropa Timur dan Tengah yakni Bulgaria, Latvia, Estonia, Lithuania, Rumania, Slovakia, dan Slovenia. Pengoperasian jet-jet pengintai *Air Warning and Control System (AWACS)* di kawasan Baltik dianggap Rusia sebagai upaya NATO untuk menggerus kedaulatan Rusia. Kebijakan organisasi ini untuk mendekati negara-negara *post-Soviet States* seperti Ukraina dan Georgia juga dianggap Rusia sebagai upaya sistematis untuk mereduksi peran politik, kultural, dan historis Rusia.

Kebijakan luar negeri Rusia untuk mendorong pembentukan SCO merupakan jawaban Rusia atas keberadaan pihak-pihak eksternal kawasan yang kehadirannya dianggap dapat mencederai kepentingan nasional Rusia, baik dalam sektor keamanan maupun ekonomi. Dalam konsepsi K.J. Holsti mengenai *external/systemic* dan *domestic influences*, peranan serta kepentingan AS serta NATO di kawasan *post-Soviet States* dipersepsikan sebagai kebijakan dan tindakan dari negara lain yang dianggap membahayakan pencapaian kepentingan nasional Rusia. Kondisi tersebut sekaligus menggambarkan struktur dari sistem internasional pasca-Perang Dingin yang diwarnai oleh dominasi AS sebagai satu-satunya kekuatan besar. Posisi Rusia adalah menolak setiap bentuk dominasi dan tindakan unilateralis di dalam sistem internasional, didasarkan pada anggapan bahwa Rusia adalah merupakan negara besar yang posisi yang sama dengan negara besar manapun dalam sistem internasional, sebagaimana termuat di dalam Konsepsi Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Concept*) negara tersebut.

Kehadiran Uni Eropa (UE) di kawasan *post-Soviet States*, dalam level yang berbeda, juga menjadi hal yang diwaspadai oleh Rusia. Kendati perluasan keanggotaan UE ke kawasan Eropa Timur dan Tengah baru terjadi setelah pembentukan SCO pada tahun 2001, Rusia juga telah mengantisipasi rencana tersebut sebagai kondisi yang dapat mengancam eksistensi dan kepentingannya. Program *Technical Aid to the Commonwealth of Independent States* (TACIS) dan *Partnership and Co-operation Agreements* (PCAs) adalah pintu masuk bagi UE untuk mengembangkan pola hubungan positif dengan negara-negara *post-Soviet States*. Saat UE mengembangkan kerjasama dalam kerangka *European Neighbourhood Policy* (ENP), Rusia menolak untuk bergabung didasarkan kekhawatiran akan didominasi oleh UE. Rusia lebih memilih untuk menjadi mitra sejajar UE, daripada memilih opsi untuk diposisikan sebagai "mitra junior" di dalam ENP. Berdasarkan hal tersebut, Rusia dan UE kemudian menyepakati pembentukan kerjasama *European Union-Russian Common Spaces* yang terdiri atas empat bidang kerjasama. Bidang kerjasama yang tercakup di dalam *Common Spaces* tersebut adalah *Common Economic Spaces*, *Common Space for Freedom, Security, and Justice*, *Common Space on External Security*, dan *Common Space on Research, Education, Culture*.¹⁹³

Rusia selalu berupaya meningkatkan intensitas hubungannya dengan UE dalam berbagai bidang, khususnya ekonomi dan politik (*forging deeper ties*). Namun, di sisi lain, Rusia juga tetap berupaya mempertahankan kedaulatannya sebagai negara besar dalam menegosiasikan bidang-bidang kemitraan yang dilakukannya dengan UE (*retaining complete sovereignty*). Dua elemen utama kebijakan luar negeri Rusia terhadap Eropa inilah yang kemudian mendasari pembentukan PCAs antara Rusia dan UE dan kemudian membentuk kemitraan strategis di antara keduanya. Rusia dan UE memiliki banyak kesamaan kepentingan ekonomi dan politik. Namun, di sisi lain, kedua entitas politik ini juga memiliki beragam perbedaan persepsi dan implementasi nilai-nilai demokrasi, standar politik, dan penegakan hukum.

Sejak ditandatangani, PCA telah menjadi *cornerstone* bagi hubungan kedua aktor ini. Kendatipun demikian, banyak analis yang juga menyatakan pola

¹⁹³ Nadezhda Arbatova, "Russia-EU beyond 2007: Russian Domestic Debates". www.ifri.org/files/Russie/ifri_post_SPS_Arbatova_ANG_mai2007.pdf, (Diakses pada tanggal 22 Maret 2008 pukul 07.10 WIB).

hubungan kedua aktor ini lebih cenderung bersifat asimetris. UE merupakan partner dagang utama Rusia, sedangkan Rusia merupakan pemasok utama kebutuhan energi UE. Dalam bidang perdagangan, misalnya, total perdagangan UE terhadap Rusia mencapai 125 miliar euro pada tahun 2004 dengan defisit perdagangan bagi UE sebesar 35 miliar euro.¹⁹⁴ Rusia selama ini memasok kebutuhan energi UE sejumlah 50 persen kebutuhan gas UE dan 30 persen kebutuhan minyak mentah UE. Pada tahun 2030, diperkirakan Rusia akan dapat memenuhi 70 persen kebutuhan total energi UE.¹⁹⁵ Guna mengantisipasi berbagai implikasi negatif atas hal tersebut, kedua aktor telah bersepakat membentuk sebuah komisi bersama untuk membicarakan harga energi Rusia agar sesuai dengan harga pasar dunia, keamanan suplai energi, dan transfer teknologi. Arti penting energi dalam hubungan kedua aktor ini bahkan dirumuskan ke dalam pembentukan "*European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*" yang akan diintegrasikan sebagai bagian dari kerangka besar kerja sama Rusia dan UE.

Bidang kerja sama lain yang juga mendapat perhatian Rusia dan UE adalah kerja sama dalam bidang *internal security, freedom and justice*, khususnya dalam aspek terorisme, nonproliferasi senjata pemusnah massal, kriminalitas terorganisasi, serta kerja sama kepolisian dan keimigrasian. Berbagai aspek keamanan tradisional, terutama non-tradisional, di atas memang menjadi fokus perhatian disebabkan kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang relatif belum stabil di Rusia yang telah mendorong munculnya beragam ancaman keamanan individual di banyak negara UE.

Kemitraan antara Rusia dan UE juga merambah pada bidang-bidang politik keamanan yang bertujuan memberikan kontribusi pada keamanan dan perdamaian global. Namun, berbagai dialog di antara kedua aktor ini dalam bidang kebijakan luar negeri dan pertahanan baru hanya mencapai tingkat konsultasi. Hal ini terutama karena masih tajamnya perbedaan kepentingan antara Rusia dan UE. Rusia, misalnya, tetap menginginkan keterlibatannya dalam berbagai fora yang membahas perkembangan kebijakan pertahanan UE, khususnya yang membahas lingkungan keamanan di negara-negara bekas satelitnya dan negara pecahan Uni Soviet, seperti Polandia, Bulgaria, Moldova,

¹⁹⁴ *ibid.*

¹⁹⁵ *ibid.*

dan Ukraina. Sementara itu, UE pun menolak keterlibatan penuh Rusia dalam berbagai kebijakan pertahanan UE, khususnya dengan mengabaikan usulan Rusia untuk membentuk *EU-Russia Council on Security*. Usulan Rusia mengenai pembentukan dewan ini mengadopsi *Permanent NATO-Russia Council* yang sudah terbentuk sebelumnya antara NATO dan Rusia. Kendatipun memang telah banyak terbentuk beragam dialog politik keamanan antara Rusia dan UE, dari sisi substansi, kemitraan antara Rusia dan UE dalam bidang politik keamanan masih sangat lemah. Salah satu faktor utama masih lemahnya kerja sama dalam bidang politik keamanan ini adalah masih tajamnya ketidaksepakatan antara di kedua aktor mengenai bentuk (*form*) dan cakupan (*scope*) kerja sama yang ingin dibentuk.

Kendati memiliki kerangka kerjasama yang terbangun baik dengan UE, Rusia tetap menempatkan UE sebagai aktor eksternal kawasan yang berpotensi mengganggu keamanan nasional Rusia. Hal tersebut terutama disebabkan oleh kebijakan perluasan UE ke kawasan bekas Uni Soviet yang menurut anggapan Rusia adalah, sama halnya dengan NATO, merupakan upaya untuk mereduksi peran strategis Rusia di kawasan. Secara psikologis, sebagai akibat dari perluasan UE, Rusia merasa "dipisahkan secara paksa" dengan negara-negara yang sebelumnya adalah merupakan tetangga langsungnya.¹⁹⁶ Terlebih sebagai eksekusi dari kebijakan Rusifikasi era Uni Soviet, etnis Rusia yang tersebar di negara-negara *post-Soviet States* yang bergabung dengan UE masih sangat besar (Lihat Lampiran III.). Hal tersebut menjadi 'kewajiban moral' Rusia untuk melindungi dan menjamin hak hidupnya dipenuhi oleh negara-negara tersebut. Politik ini dikenal sebagai politik *near-abroad* Rusia di kawasan *post-Soviet States*.

Kepentingan UE untuk mengembangkan relasi positif dengan negara-negara *post-Soviet States* terutama berkenaan dengan hubungan ekonomi, perdagangan, dan energi. 76 persen pasokan energi UE tergantung dari suplai eksternal. Suplai ini termasuk 20 persen impor minyak dunia untuk UE, konsumsi ini lebih kecil dibandingkan dengan AS yang mencapai 26 persen. Kondisi ini menyebabkan UE sangat rentan terkena dampak krisis ekonomi dunia yang dapat ditimbulkan oleh kenaikan harga minyak ataupun kelangkaan persediaan

¹⁹⁶ *ibid.*

minyak dunia.¹⁹⁷ Rusia adalah penyuplai seperempat minyak dan lebih dua pertima gas ke Eropa melalui pipa-pipa minyak dan gas yang membentang dari negara tersebut ke daratan Eropa Barat (Lihat Lampiran VI). Oleh sebab itu, UE secara intens berupaya untuk mengembangkan hubungan baik dengan Rusia dan negara-negara *post-Soviet* lainnya.

Berdasarkan kondisi tersebut Rusia memiliki posisi kemitraan yang setara dengan UE. Dengan kata lain, UE berada pada posisi yang tergantung pada Rusia dalam pemenuhan kebutuhan energinya dan, sebaliknya, Rusia juga tergantung kepada UE terkait dengan kegiatan ekonomi dan perdagangannya. Hal tersebut menempatkan Rusia pada posisi tawar yang baik dengan UE untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Kebijakan luar negeri untuk mendorong pembentukan SCO adalah merupakan langkah Rusia untuk menjaga posisi tawarnya terhadap UE. Dengan kebijakan untuk merangkul RRC dan negara-negara Asia Tengah di dalam kerangka kerjasama SCO, Rusia menunjukkan bahwa UE masih membutuhkan relasi positifnya dengan negara tersebut untuk memastikan keamanan suplai energi domestiknya.

Negara-negara di kawasan Asia Tengah adalah juga merupakan aktor penting dalam upaya Rusia untuk mempertahankan sumber-sumber ekonominya di Laut Kaspia. Melalui pembentukan mekanisme kerjasama *Shanghai Five* dan lalu SCO, Rusia dapat kembali menanamkan pengaruhnya di negara-negara tersebut seperti halnya di era kekuasaan Uni Soviet. Seperti yang dikatakan oleh juru bicara Kremlin kala itu, Sergei Prikhodko, pada tahun 1998, "Rusia tetap ingin mempertahankan kepentingannya di Asia Tengah secara keseluruhan dalam tiap negara di kawasan tersebut."¹⁹⁸ Hal demikian penting karena, selain untuk memastikan tereliminirnya ancaman politik-keamanan dari gerakan-gerakan militan Islam, Rusia memiliki kesempatan lebih dibandingkan negara-negara luar kawasan lainnya untuk melakukan kerjasama ekonomi dengan negara-negara di Asia Tengah, khususnya menyangkut sumber minyak di Laut Kaspia.

Serupa dengan kepentingan domestiknya, kepentingan Rusia di kawasan Asia Tengah terdiferensiasi menjadi dua: politik-keamanan dan ekonomi. Ancaman atas salah satu atau kedua kepentingan tersebut adalah merupakan

¹⁹⁷ Mikhail Kokeyev, "Russia-NATO Relations: Between the Past and the Future", *op. cit.*

¹⁹⁸ "Yeltsin Perkukuh "Poros" Moskwa-Beijing", *op. cit.*

ancaman bagi Rusia. Eksistensi gerakan-gerakan militan Islam, sebagai unit yang mempengaruhi kondisi keamanan kawasan pada umumnya, memiliki implikasi atas kondisi keamanan nasional Rusia dan memiliki potensi untuk mencederai pemenuhan kepentingan nasional Rusia dalam sektor politik-keamanan. Kepentingan untuk menjaga hubungan dan pengaruhnya atas wilayah ini dikarenakan lokasinya yang berdekatan dengan sumber-sumber ekonomi strategis Rusia di Laut Kaspia menjadikan kawasan ini penting bagi Rusia. Kepentingan Rusia atas kawasan Asia Tengah adalah salah satu sebab bagi Rusia untuk mendorong pembentukan SCO.

Kebijakan luar negeri Rusia untuk mendorong pembentukan SCO didasarkan pada beberapa faktor yang terdiferensiasi menjadi faktor eksternal maupun domestik. Keamanan domestik Rusia di dalam masalah politik-keamanan maupun ekonomi dikarenakan pemberontakan dari gerakan separatis-ekstrimis Muslim di Chechnya dan Dagestan adalah merupakan faktor pertama. Dengan kata lain, kekayaan Sumber Daya Alam menjadi salah satu komponen yang terancam oleh aksi separatisme-ekstrimisme agama. Atribut nasional berupa pemahaman bangsa Rusia atas diri dan dunianya berdasarkan pada faktor-faktor historis dan kultural menempatkan negara tersebut sebagai negara yang memosisikan dirinya sebagai negara besar di dalam struktur sistem internasional. SCO adalah merupakan wahana untuk tetap menjaga status tersebut. Di dalam SCO Rusia berupaya untuk merestorasi, atau paling tidak menjaga hubungan positif, dengan negara-negara bekas Uni Soviet di Asia Tengah dan RRC.

Komponen domestik lainnya yang berperan di dalam mendorong lahirnya kebijakan luar negeri Rusia untuk mendorong pembentukan SCO adalah mekanisme perumusan kebijakan luar negeri yang menempatkan Presiden sebagai figur kuat dan berpengaruh di dalam proses tersebut. Figur Presiden Vladimir Putin adalah merupakan figur penting sekaligus penentu dalam perumusan kebijakan domestik maupun kebijakan luar negeri Rusia setelah menjabat Presiden menggantikan Yeltsin. Dengan demikian Putin memiliki peluang untuk mengarahkan kebijakan luar negeri Rusia sesuai dengan visi dan pandangan politiknya yang bercita-cita untuk mengembalikan kejayaan Rusia

yang sempat hilang setelah bubarnya Uni Soviet.¹⁹⁹ Latar belakang, visi, serta pandangan politik Putin adalah merupakan salah satu unsur yang berperan dalam mengarahkan kebijakan luar negeri Rusia untuk mendorong pembentukan SCO.

Keberadaan aktor-aktor ekstra-kawasan di kawasan Asia Tengah adalah merupakan faktor eksternal yang mendasari kebijakan Rusia untuk membentuk SCO. Kepentingan dan keberadaan AS, NATO, dan UE adalah merupakan potensi ancaman bagi Rusia. Peran dan posisi politik Rusia di kawasan *post-Soviet* yang telah terbangun sekian dekade terancam untuk dieliminir jika Rusia gagal untuk menjaga stabilitas kawasan tersebut. Pembentukan SCO adalah merupakan upaya Rusia untuk menjaga keseimbangan tersebut. Bersama RRC, Rusia mengembangkan mekanisme kerjasama intra-kawasan yang menjaga posisi keduanya sebagai salah satu kekuatan besar yang harus diperhitungkan di kawasan. Keberadaan dua anggota tetap Dewan Keamanan PBB di dalam organisasi seperti SCO tentu membuat organisasi tersebut lebih memiliki posisi tawar dalam berhubungan dengan pihak eksternal kawasan.

Berdasarkan pembahasan dan analisa pada penelitian ini, kebijakan luar negeri Rusia untuk mendorong pembentukan SCO adalah didasarkan, sesuai dengan konsepsi Holsti, pada variabel-variabel domestik maupun eksternalnya. Variabel eksternal berupa struktur dan sistem internasional tampak dari struktur unipolar dengan dominasi AS dalam periode pasca-Perang Dingin. Kemudian variabel mengenai pengaruh tata perekonomian dunia dijabarkan melalui posisi Rusia sebagai negara penghasil energi yang sekaligus memiliki kepentingan untuk mengamankan kebutuhan energi pada level domestiknya. Variabel tindakan dari aktor lain tampak dari peran dan kepentingan AS, NATO, serta UE di kawasan *post-Soviet States*. Kehadiran ketiganya di kawasan yang secara historis maupun kultural berada dibawah kekuasaan Rusia membuat Negara ini harus merumuskan sebuah solusi untuk mempertahankan *status quo* nya. Variabel internal berupa atribut nasional tampak dari pertama, cara pandang Rusia atas diri serta posisinya di dalam sistem internasional. Variabel ini juga tampak pada kepemilikan Rusia atas sistem persenjataan dan teknologi kemiliteran yang tinggi, serta figur presiden Vladimir Putin sebagai komponen

¹⁹⁹ Igor Ivanov, "Russia in Asia and Asia in Russia", *op. cit.*

penentu di dalam proses perumusan kebijakan luar negeri Rusia. Terakhir, variabel posisi geografis serta topografis Rusia muncul dalam faktor kepemilikan negara tersebut atas sumber-sumber energi, terutama minyak dan gas alam, yang akses terhadapnya berpotensi terganggu oleh timbulnya gerakan separatisme dan ekstrimisme agama di Chechnya dan Dagestan.

