

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pernyataan Mikhail Gorbachev dan George H. W. Bush di tengah-tengah pelaksanaan pertemuan tingkat tinggi di Malta (*Malta Summit*) pada 2-3 Desember 1989 adalah merupakan momentum bagi dimulainya era baru dalam hubungan internasional. Gorbachev menyatakan, "*The world is leaving one epoch and entering another. We are at the beginning of a long road to a lasting, peaceful era. The threat of force, mistrust, psychological and ideological struggle should all be things of the past.*" Pada kesempatan yang sama Bush juga mengemukakan, "*We can realise a lasting peace and transform the East-West relationship to one of enduring co-operation.*"¹ Pertemuan Malta kerap dianggap sebagai pertemuan tingkat tinggi terpenting diantara pemimpin Uni Soviet dan Amerika Serikat (AS) setelah Konferensi Yalta tahun 1945. Kendati dikatakan sebagai forum "rekonsiliasi Timur-Barat", sebagian pihak menganggap bahwa pada dasarnya Pertemuan Malta adalah merupakan justifikasi kemenangan geopolitik dan ideologi (blok) Barat atas blok Timur.²

"Kemenangan Barat atas Timur" pada akhirnya benar-benar terjadi setelah *Union of Soviet Socialist Republics* (USSR) atau Uni Soviet bubar pada bulan Desember 1991. Berakhimnya perang dingin menandai dimulainya sebuah babak baru di dalam konstalasi politik dunia. Corak unipolaritas yang bertumpu kepada hegemoni dan peran internasional AS pasca bubaranya Uni Soviet cenderung tak terhindarkan, menghapus mimpi akan tatanan dunia multipolar yang sebelumnya diasumsikan akan mewarnai konstalasi politik dunia pasca perang dingin.³

¹ "International Herald Tribune, 4 Desember 1989", sebagaimana dikutip oleh Bantarto Bandoro, "Isu Keamanan di Asia Pasifik: Rekomendasi untuk ASEAN dan Indonesia", *Analisis CSIS*, Tahun XXII, NO. 4, Juli-Agustus 1993, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1993), hlm. 296.

² Sean M. Lynn-Jones, "International Security Studies After The Cold War: An Agenda For The Future", Discussion Paper, Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, December 1991.

³ Lihat misalnya Charles Krauthamer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, Vol 70, Number 1, Winter 1990/1991. (Washington D.C.: Council on Foreign Relations, 1991), hlm. 22-23.

Selain itu, berakhirnya perang dingin juga memunculkan isu-isu baru dalam hubungan internasional seperti masalah hak asasi manusia, degradasi lingkungan hidup, masalah kemiskinan, dan terorisme internasional yang kemudian mendapatkan perhatian luas masyarakat dunia serta sekaligus menandai dimulainya babak baru dalam situasi keamanan internasional pasca terjadinya tragedi 11 September 2001 (9/11).⁴ Seluruhnya adalah merupakan isu-isu kontemporer yang semasa Perang Dingin cenderung tidak menjadi fokus utama dikarenakan perhatian dunia dewasa itu hampir seluruhnya terfokus kepada isu-isu seputar politik, keamanan, militer, dan persaingan ideologi (isu-isu *high politics*).

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, ketiadaan "lawan" atau pesaing yang sepadan bagi AS pasca bubarinya Uni Soviet menempatkan negara tersebut sebagai satu-satunya negara *superpower* di dunia pada era pasca perang dingin. Keberadaan Republik Rakyat Cina (RRC) yang kerap disebut sebagai calon pesaing AS belum mampu menggeser dominasi peran AS di dalam arena politik dunia.⁵ Kondisi demikian meresahkan Rusia, negara pecahan Uni Soviet yang terbesar,⁶ yang menganggap bahwa kondisi unipolar dalam tatanan dunia akan membawa eksese negatif bagi perkembangan politik dunia pada umumnya dan, pada skala tertentu, dapat mengancam kepentingan nasional Rusia pada khususnya.⁷

Republik Federasi Rusia (*Rossiyskaya Federatsiya*), atau Rusia (*Rossiya*) adalah negara dengan luas wilayah terbesar di dunia dengan luas areal sebesar 17.075.200 km².⁸ Wilayah geografis Rusia membentang di sebelah timur benua Eropa dan utara benua Asia dengan pegunungan Ural sebagai batas antara dua benua. Negara ini adalah merupakan negara yang berbentuk republik federasi

⁴ Philips J. Vermonte, "Isu Terorisme dan Human Security: Implikasi terhadap Studi dan Kebijakan Keamanan", *Global*, Vol. 5, No.2, Mei 2003, (Depok: Departemen Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia. 2003), hlm. 27.

⁵ Ivanov, Igor, "Russia in Asia and Asia in Russia", <http://www.in.mid.ru/bl.nsf/062c2f5f5fa065d4c3256def0051fa1e/2384389846e9dbc4c3256e290060bf4d?OpenDocument>, (Diakses pada tanggal 17 September 2007 pukul 19.45 WIB).

⁶ Terbesar dalam arti memiliki luas wilayah geografis paling besar dan mewarisi bagian terbesar dari sumber daya alam dan militer dari Uni Soviet, lihat "The World Factbook: Russia", <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rs.html>, (Diakses pada hari Rabu, 20 April 2007 pukul 17.23 WIB).

⁷ Chapter 3 (*Threats to the National Security of Russia*), *National Security Concept of the Russian Federation*, (Moscow: Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, 2000).

⁸ "The World Factbook: Russia", *op. cit.*

yang memiliki 89 daerah administratif federal yang terdiri atas 55 propinsi (49 *oblast* dan enam *kray* atau propinsi di perbatasan), 10 *okrug* (distrik otonom), 1 propinsi otonom, 21 republik, dan dua kota federal.⁹ Posisi geografis unik yang dimiliki Rusia dimana sebagian wilayah berada di sebelah utara Asia dan sebagian wilayah lainnya berada di Eropa, menyebabkan negara ini mempunyai identitas ganda: identitas sebagai bangsa Eropa dan sekaligus juga bangsa Asia, bangsa Eurasia.¹⁰ Pembentukan jati diri bangsa Rusia adalah masalah yang terkait erat dengan perjalanan kesejarahan negara tersebut semenjak era pra-revolusi 1917.

Pada abad ke-18, Tsar Peter I/Pëtr Agung (1682-1725) melakukan modernisasi dengan mengadopsi nilai-nilai yang dianggap positif dalam peradaban Barat (Eropa) ke dalam setiap lini kehidupan sosial, politik, dan kemasyarakatan di Rusia. Modernisasi yang dilakukan oleh Pëtr Agung ini perlahan-lahan mulai mengikis nilai-nilai dan identitas nasional bangsa Rusia yang sebelumnya memiliki akar kuat kepada tradisi Byzantium dan kebudayaan bangsa Slavik. Kondisi tersebut membagi masyarakat di Rusia ke dalam dua kelompok yang hingga kini masih tetap eksis di dalam masyarakat Rusia kontemporer, yakni kelompok *Slavophil/Russophil* (berorientasi pada budaya Slavik dan Rusia) dan kelompok *Zapadnikil/Westernizer* (berorientasi pada budaya dan nilai-nilai Barat). Dengan demikian, sejarah Rusia secara khas ditandai oleh ambivalensi, yaitu antara isolasi atau ketergantungan kepada Barat dan rasa kebanggaan nasional dengan keinginan untuk menyejajarkan diri setara dengan bangsa-bangsa Barat.¹¹

Pada era Uni Soviet, Rusia pernah menguasai 14 negara dari beberapa etnis yang berbeda di kawasan Asia Tengah dan Eropa. Negara-negara yang dahulu pernah tergabung dengan Uni Soviet dan kini telah merdeka adalah: Armenia, Azerbaijan, Belarusia, Estonia, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Moldova, Tadjikistan, Turkmenistan, Ukraina, dan Uzbekistan. Negara-negara tersebut saat ini menjadi negara-negara yang berbatasan

⁹ *ibid.*

¹⁰ Vladimir Putin, "Prospek Baru Rusia tentang Asia", *Suara Pembaruan*, Minggu, 19 November 2000.

¹¹ N. Jenny MT Hardjatno, *Reorientasi Identitas Nasional Rusia*, Pidato Ilmiah pada Dies Natalis ke-63 Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia, (Jakarta: FIB, Universitas Indonesia, 2003), hlm. 7-9.

langsung dengan Rusia (sering disebut sebagai daerah *near-abroad* dari Rusia) dan memiliki pengaruh yang tidak kecil bagi stabilitas dan keamanan dalam negeri Rusia. Selain dengan 14 negara bekas Uni Soviet tersebut Rusia juga berbatasan dengan beberapa negara yaitu: Republik Rakyat Cina (RRC), Finlandia, Norwegia, Mongolia, Korea Utara, dan Polandia. Secara geopolitik, Rusia dikategorikan memiliki dua sektor zona penyangga (*buffer zone*) yaitu sektor kawasan kontinental di negara-negara bekas Uni Soviet (*near abroad*) dan Asia Timur (RRC) serta sektor maritim di kawasan Samudera Pasifik.¹²

Kondisi politik dan keamanan dalam negeri Rusia pasca bubarnya Uni Soviet mengalami masa transisi yang diwarnai oleh konflik kepentingan antar elit di dalam tubuh pemerintahan yang menyebabkan instabilitas politik untuk jangka waktu yang cukup lama (1991-1999). Hal tersebut menyebabkan terjadinya krisis pada hampir seluruh sektor kehidupan dalam masyarakat Rusia. Krisis terparah terjadi pada pertengahan tahun 1998. Pada saat itu perekonomian dalam negeri Rusia mengalami krisis ekonomi terparah yang pernah terjadi dalam sejarah perekonomian Rusia. Sektor keamanan dalam negeri Rusia pun menghadapi permasalahan berupa aksi-aksi separatis dari negara-negara bagian yang bernaung dibawahnya, terutama adalah Republik Chechnya dan Republik Dagestan. Hingga saat ini permasalahan separatisme, terutama dari daerah-daerah administratif yang mayoritas penduduknya beragama Islam, masih menjadi permasalahan yang merongrong stabilitas keamanan dalam negeri Rusia. Pada tahun 1994 dan 1999, Rusia menghadapi perang internal yang disebabkan oleh keinginan negara bagian Republik Chechnya Ichkeria untuk melepaskan diri dari otoritas Kremlin. Selain Chechnya, Rusia juga menghadapi masalah serupa di Republik Dagestan. Tingginya tingkat eskalasi kekerasan yang terjadi akibat konflik antara pasukan Pemerintah Rusia dan kelompok perlawanan Chechnya maupun Dagestan pasca bubarnya Uni Soviet semakin menegaskan bahwa masalah separatisme dan radikalisme agama adalah ancaman nyata bagi keamanan domestik Rusia.

Tidak hanya dalam sektor keamanan dan kedaulatan politik, gerakan separatisme di kedua wilayah tersebut juga berpotensi mengancam kondisi perekonomian Rusia. Hal tersebut sangat dimungkinkan mengingat kedua

¹² Igor Ivanov, "Russia in Asia and Asia in Russia", *op. cit.*

wilayah tersebut telah lama menjadi rute strategis bagi distribusi sumber daya minyak dan gas alam yang adalah merupakan komoditas utama penggerak perekonomian Rusia. Daerah-daerah di wilayah Kaukasus Utara sejatinya adalah memang merupakan daerah yang memiliki kekayaan alam yang tinggi dan terletak pada lokasi yang strategis secara ekonomi. Dagestan dan Chechnya adalah merupakan wilayah-wilayah yang dilewati oleh saluran pipa strategis yang mengalirkan minyak mentah dari pantai-pantai Laut Kaspia hingga Laut Hitam. Selain itu, wilayah Kaukasus Utara juga dikenal kaya akan gas alam dan mineral hasil tambang lainnya. Minyak, mineral hasil tambang, dan gas alam adalah merupakan komoditas ekspor migas utama yang menyangga sektor perekonomian Rusia.¹³ Terdapat beberapa jalur minyak strategis yang melintasi wilayah Chechnya dan Dagestan, diantaranya adalah pipa minyak Baku-Novorossiisk yang memasok minyak dari Baku (Azerbaijan) ke Novorossiisk (Rusia). Pipa minyak sepanjang 153 km tersebut melintasi wilayah Chechnya dan Dagestan.

Terpilihnya Vladimir Putin sebagai Presiden Republik Federasi Rusia pada tahun 2000¹⁴ membawa harapan baru bagi masa depan politik Rusia. Dalam empat tahun pertama pemerintahan Putin (2000-2004) kondisi politik dan perekonomian dalam negeri Rusia mulai bergerak menuju ke arah yang lebih stabil,¹⁵ walaupun kebijakan dan gaya pemerintahan Putin oleh beberapa kalangan dianggap otoriter dan mencederai prinsip-prinsip demokrasi yang tengah di kembangkan di Rusia pasca-Perang Dingin. Akan tetapi anggapan tersebut tidak menghalangi terpilihnya kembali Putin untuk kedua kalinya di dalam Pemilu Presiden Rusia pada bulan Maret 2004 dengan persentase kemenangan sangat meyakinkan: 71,2%.¹⁶

¹³ Syed Adnan Ali Shah, "Geopolitics of the Caspian Sea Region: A Russia Perspective", *Strategic Studies*, Vol. XXII, Spring 2002, Number 1, (Islamabad: The Institute of Strategic Studies, 2002). hlm. 77-78.

¹⁴ Pada tanggal 31 Desember 1999 Vladimir Putin yang pada saat itu menjabat sebagai Perdana Menteri Rusia menggantikan Boris Yeltsin sebagai Pejabat Presiden Rusia. Putin kemudian memenangkan Pemilu Presiden pada bulan Maret tahun 2000.

¹⁵ GDP Rusia mengalami peningkatan antara tahun 2000-2004 sebesar 7% per tahun. Sumber: "The Russian Economy under Putin: Growth Factors and Impediments to Economic Development", <http://www.osw.waw.pl/en/epub/eprace/20/01.htm>, (Diakses pada tanggal 7 Desember 2007 pukul 16.15 WIB).

¹⁶ "Russia's Putin Sweeps to Victory", <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3511164.stm>, (Diakses pada tanggal 1 Juli 2006 pukul 10.05 WIB).

Bubarnya Uni Soviet, selain membawa implikasi berupa perubahan tatanan dan pola-pola relasi pada level global sebagaimana dikemukakan diatas, juga berimplikasi pada turut bubarnya struktur penataan keamanan di wilayah negara-negara bekas Uni Soviet (*post-Soviet States area*). Struktur tersebut adalah struktur yang sebelumnya bertumpu pada hegemoni Uni Soviet yang kemudian mengatur regulasi masalah sektor keamanan di wilayah tersebut; misalnya regulasi perihal kepemilikan senjata nuklir, sistem pertahanan udara, keamanan wilayah-wilayah perbatasan (*borders*), dan industri militer.

*Commonwealth of Independent States (CIS)*¹⁷ yang sebelumnya diharapkan akan dapat menjadi basis bagi terbentuknya struktur keamanan baru di kawasan *post-Soviet States*, pada kenyataannya tidak dapat berfungsi efektif dalam mengemban harapan tersebut. Teramat beragamnya kepentingan dari negara-negara anggota CIS pada akhirnya membuat organisasi tersebut, paling tidak hingga saat ini, tidak dapat efektif dalam menyikapi berbagai permasalahan keamanan di wilayah tersebut. Sedangkan, di sisi lain, bermunculan berbagai permasalahan keamanan yang membutuhkan penanganan kolektif yang tentunya harus diwadahi di dalam sebuah struktur organisasi keamanan di kawasan *post-Soviet States*. Permasalahan-permasalahan keamanan tersebut pada umumnya terkategori menjadi dua berdasarkan asalnya; permasalahan yang adalah merupakan permasalahan internal kawasan dan permasalahan-permasalahan yang berasal dari eksternal kawasan.

Permasalahan keamanan yang berasal dari internal kawasan diantaranya adalah bermunculannya gerakan-gerakan separatisme, terorisme, dan gerakan-gerakan radikalisme agama, serta permasalahan-permasalahan yang menyangkut keamanan perbatasan seperti *drugs and arms trafficking*. Ketiadaan struktur keamanan kawasan yang dapat berfungsi efektif juga kerap menyebabkan instabilitas, dalam kaitannya dengan relasi antar negara-negara di kawasan, seperti misalnya dalam masalah berkepanjangan antara Georgia dan Rusia berkenaan dengan intervensi Rusia dalam konflik di Ossetia dan Abkhazia. Permasalahan radikalisme agama adalah masalah laten yang telah lama hadir di kawasan ini. Semenjak era Uni Soviet, gerakan-gerakan ini telah bermunculan

¹⁷ *Commonwealth of Independent States (CIS)* dibentuk pada 8 Desember 1991 oleh tiga negara yang sebelumnya tergabung di dalam Uni Soviet (Rusia, Ukraina, dan Belarusia).

menentang kekuasaan rezim komunis yang dinilai menindas eksistensi kaum Muslim di kawasan yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Kaum Islam Wahabi, Basmachi, dan komunitas "pemurnian Islam" (Jadid) di Uzbekistan dan Tajikistan, misalnya, telah semenjak lama bergerak melawan kekuasaan pemerintah masing-masing negaranya.¹⁸ Pasca runtuhnya Uni Soviet, eksistensi dari gerakan-gerakan muslim militan ini tidak serta merta hilang. Gerakan Hizbut Tahrir di Tajikistan misalnya, hampir memenangkan pemilu di negara itu jika saja tidak ada intervensi dari pemerintah Tajikistan dengan bantuan Rusia.¹⁹

Di Uzbekistan, gerakan radikal *Islamic Movement of Uzbekistan* (IMU) yang di pimpin oleh Juma Namangani muncul sejak akhir tahun 1997 untuk melawan pemerintahan Presiden Islam Karimov. Sebelumnya, pemerintah Uzbekistan telah pula diresahkan oleh kehadiran banyak pendakwah-pendakwah keagamaan asal Arab Saudi dan Pakistan yang kerap mendakwahkan Islam yang, menurut Pemerintah Uzbekistan, "konservatif dan meyuburkan tindakan-tindakan yang sarat akan hal kekerasan."²⁰ Kekhawatiran Pemerintah Uzbekistan bertambah setelah munculnya gerakan Taliban dalam peta geopolitik Afghanistan pada pertengahan tahun 1990. Potensi terhadap munculnya gerakan-gerakan serupa di wilayahnya masing-masing juga membuat khawatir negara-negara lain di kawasan tersebut, seperti Tajikistan dan Kyrgistan.²¹

Permasalahan yang berasal dari eksternal kawasan utamanya adalah persepsi dan cara pandang dari sebagian negara-negara *Post-Soviet States* terhadap tatanan dunia unipolar pasca Perang Dingin, dalam hal ini adalah dominasi global AS dalam sistem internasional.²² Hal demikian terkait erat dengan ekspansi AS ke wilayah *post-Soviet States*, baik melalui kerjasama-kerjasama (politik, ekonomi, dan atau keamanan) yang bersifat bilateral, maupun yang terkait dengan program-program dari *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Ekspansi AS ke *post-Soviet States area* pada perkembangannya

¹⁸ Alekshei Malashenko, "Islam and Politics in Central Asian States", <http://www.cac.org/dataeng/02malash.shtml>, (Diakses pada tanggal 10 Desember 2007 pukul 03.30 WIB).

¹⁹ Sergey Gretsky, "Russia's Policy Toward Central Asia", <http://www.cac.org/dataeng/GRETSKY.shtml>, (Diakses pada tanggal 10 Desember 2007 pukul 03.30 WIB).

²⁰ "Kegigihan Kaum Uzbek Mempertahankan Islam", *Republika* 9 Agustus 1998.

²¹ Alekshei Malashenko, "Islam and Politics in Central Asian States", *op. cit*

²² Igor Torbakov, "Central Asia: Replaying the Great Game", http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=407&issue_id=3490&article_id=2370331, (Diakses tanggal 27 Oktober 2006, pukul 23.13 WIB).

didukung oleh berbagai perkembangan dalam situasi internasional, khususnya pasca tragedi 9/11, dimana AS kemudian lebih memiliki "legitimasi" untuk masuk ke wilayah tersebut dengan mengatasnamakan kampanye global *war on terrorism*. Hal tersebut terlihat dari sempit dibangunnya beberapa pangkalan militer AS di Kyrgistan dan Uzbekistan pada saat dilangsungkan invasi militer AS ke Afghanistan pada tahun 2001.

Rencana perluasan keanggotaan NATO ke kawasan Eropa Timur adalah salah satu isu yang mendapat perhatian serius dari Rusia. Cikal bakal perluasan keanggotaan NATO ke wilayah negara-negara bekas Uni Soviet maupun negara-negara eks-Blok Timur lainnya telah dimulai semenjak bulan Januari 1994 melalui kebijakan NATO untuk mengumpulkan seluruh kepala-kepala negara dari *New Independent States* (NIS), yakni negara-negara pecahan Uni Soviet yang baru merdeka dan negara-negara eks-Blok Timur, untuk membahas pembentukan mekanisme kerjasama keamanan dalam skala besar melalui kerangka program *Partnership for Peace* (PfP). Segenap negara-negara baru merdeka tersebut, kecuali Tajikistan, menyetujui dan menandatangani konsepsi kerjasama dengan NATO dan kemudian memulai langkah-langkah untuk melakukan modernisasi atas artileri militernya dalam kerangka PfP.²³

Rusia telah menunjukkan sikap menentang semenjak perluasan pertama NATO ke arah timur pada 1999 ketika Polandia, Republik Ceko, dan Hongaria bergabung. Penolakan Rusia semakin menguat tatkala pada 2004 sejumlah negara, termasuk negara-negara Baltik (Estonia, Latvia, Lithuania) dan negara-negara bekas Soviet bergabung ke dalam NATO. Dalam pandangan Rusia, kebijakan NATO tersebut hanyalah merupakan upaya untuk mengisolasi peran regional Rusia yang memiliki tujuan akhir untuk mereduksi serta mengisolasi pengaruh historis, kultural, dan politik Rusia di negara-negara *post-Soviet States*.²⁴

Selain AS dan NATO, Rusia juga menghadapi tantangan dari perluasan Uni Eropa (UE) ke kawasan Eropa Tengah dan Eropa Timur. Seperti halnya NATO, UE juga telah mengekspansikan keanggotaannya ke wilayah ke *post-*

²³ Borys Parakhonsky, "Central Asia: Geostrategic Survey", <http://www.cac.org/dataeng/parakhonsk.shtml>. (Diakses pada tanggal 8 September 2007 pukul 17.41 WIB).

²⁴ Persepsi Rusia berkenaan dengan masalah tersebut terdapat di dalam konsepsi keamanan nasional negara ini. Lihat "National Security Concept of the Russian Federation, *op. cit.*

Soviet States area dan negara-negara eks-Blok Timur. Pada tahun 2004 delapan negara (Republik Ceko, Estonia, Hungaria, Latvia, Lithuania, Polandia, Slovakia, and Slovenia) resmi bergabung dengan UE. Kemudian, pada 1 Januari 2007 Rumania dan Bulgaria resmi bergabung ke dalam UE. Hingga saat ini Rusia masih dirisaukan dengan kemungkinan bergabungnya negara-negara *post-Soviet States* lainnya ke dalam UE, terutama berkenaan dengan keinginan Armenia, Ukraina dan Georgia untuk bergabung dengan UE.

Dalam bidang kebijakan luar negeri, Putin meneruskan langkah pendahulunya, Boris Yeltsin, dengan terus mendekati RRC sebagai mitra strategis Rusia. Putin, bersama-sama dengan Jiang Zemin (Presiden RRC saat itu), memprakarsai pembentukan *Shanghai Cooperation Organization (SCO)* pada bulan Juni tahun 2001. Selain Rusia dan RRC, SCO juga beranggotakan negara-negara dari kawasan Asia Tengah, yaitu Republik Kyrgyzstan, Republik Uzbekistan, Republik Tajikistan, dan Republik Kazakhstan. Sebagai proyeksi jangka panjang, SCO tengah menjajaki kemungkinan bagi bergabungnya India, Pakistan, Mongolia, dan juga Iran ke dalam organisasi ini.

B. Rumusan Masalah

Pembentukan SCO yang diprakarsai oleh Rusia dan RRC kerap disebut sebagai momentum lahirnya sebuah poros kekuatan regional baru di dalam konstalasi politik dunia, khususnya di kawasan Asia Pasifik.²⁵ Bergabungnya dua negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB yang juga dikenal sebagai dua kekuatan nuklir dunia ini ke dalam satu wadah kemitraan strategis tentu adalah merupakan hal yang menarik. Terlebih mengingat bahwa hubungan diantara kedua negara dalam era Uni Soviet sempat berada dalam kondisi tidak harmonis. Sengketa berkenaan dengan masalah perbatasan, pertentangan dikarenakan interpretasi atas ideologi komunisme, serta persaingan perebutan hegemoni di kawasan Asia Pasifik menjadi isu-isu sentral yang sebelumnya kerap menjadi hambatan bagi terciptanya kerjasama strategis di antara kedua negara.

Pembentukan SCO dikatakan memiliki arti strategis bagi kedua hubungan kedua negara dikarenakan proses pembentukannya yang memang telah diinisiasikan oleh keduanya semenjak pertengahan tahun 1990-an. Pada tahun 1996, telah dibentuk forum kerjasama *Shanghai Five* yang adalah merupakan

²⁵ Borys Parakhonsky, "Central Asia: Geostrategic Survey", *op. cit.*

cikal bakal pembentukan SCO.²⁶ Pada tanggal 26 April 1996, bertempat di Shanghai, RRC, forum "4+1" yang beranggotakan Rusia dan tiga negara Asia Tengah (Kazakhstan, Tajikistan, dan Kyrgyzstan) ditambah RRC menandatangani "Perjanjian untuk meningkatkan saling kepercayaan dalam bidang militer di wilayah perbatasan" (*the Agreement on deepening military trust in border regions*) yang menjadi titik awal kerjasama strategis diantara negara-negara tersebut. Perjanjian tersebut dikatakan sebagai penanda bagi dimulainya era baru²⁷ dalam hubungan antara negara-negara bekas Uni Soviet (*post-Soviet States*) dengan RRC yang secara historis kerap mengalami permasalahan dan konflik berkenaan dengan masalah perbatasan.

Bergabungnya Rusia dan RRC di dalam satu wadah kemitraan strategis tentu akan membawa warna baru dalam tatanan politik dunia pada umumnya dan sedikit banyak akan dapat mempengaruhi kondisi politik, ekonomi, dan keamanan dalam negeri Rusia pada khususnya. Terutama apabila kita dihadapkan kepada situasi pasca Perang Dingin yang diwarnai oleh dominasi AS dengan berbagai aksi uniteralnya dan berbagai isu lain yang terkait dengan kepentingan nasional Rusia. Dengan demikian, pertanyaan pokok dari penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: **Mengapa Rusia Mendorong Pembentukan Shanghai Cooperation Organization?**

Penelitian ini berupaya untuk mengidentifikasi faktor-faktor, internal maupun eksternal, yang melandasi keputusan Rusia untuk menginisiasikan pembentukan SCO pada tahun 2001. Faktor-faktor internal yang dimaksud adalah berupa perkembangan dalam kondisi politik, ekonomi, dan keamanan domestik Rusia yang memotivasi negara tersebut untuk membentuk SCO. Faktor-faktor eksternal mencakup pengidentifikasian ancaman yang memiliki potensi untuk mengancam pencapaian kepentingan nasional Rusia dalam kaitannya dengan hubungan Rusia dengan AS, NATO, dan negara-negara pecahan Uni Soviet di kawasan Asia Tengah.

Penelitian ini dimulai dengan deskripsi mengenai peran Rusia di dalam proses pembentukan SCO. Peranan tersebut terutama berkenaan dengan posisi

²⁶ *Shanghai Five* beranggotakan seluruh anggota SCO kecuali Uzbekistan yang baru bergabung pada saat pembentukan SCO.

²⁷ Akihiro Iwashita, "The Shanghai Cooperation Organization and Its Implications for Eurasian Security: A New Dimension of "Partnership" after the Post-Cold War Period". dalam Akihiro Iwashita, *The Sino-Russian "Strategic Partnership": Current Views from the Border and Beijing*, (Sapporo: Slavic Research Center, 2003), hlm. 259-263.

SCO sebagai salah satu elemen di dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri Rusia dalam kaitannya dengan pencapaian kepentingan nasional Rusia. Untuk itu akan dikaji upaya Rusia untuk dapat memaksimalkan peranannya di dalam SCO semenjak pembentukannya pada tahun 2001 hingga dilaksanakannya pertemuan tingkat tinggi SCO (*SCO Summit*) bulan Agustus 2007 di Bishkek, Kyrgyzstan. Periodisasi waktu dalam penelitian ini adalah tahun 2001 sampai dengan 2007.

C. Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan proses terbentuknya *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) dan peran Rusia dalam pembentukan SCO.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang melatarbelakangi kebijakan luar negeri Rusia untuk membentuk SCO dan keterkaitan diantara keduanya; faktor-faktor tersebut terdiferensiasi menjadi faktor eksternal dan domestik.

D. Signifikansi Penelitian

1. Memperluas wawasan serta pengetahuan penulis mengenai faktor-faktor eksternal maupun domestik yang memiliki pengaruh bagi perumusan kebijakan di Republik Federasi Rusia pasca Perang Dingin, lebih khusus lagi di dalam periode kepemimpinan Presiden Vladimir Putin.
2. Memperkaya analisa dan penelitian atas peran internasional Republik Federasi Rusia pasca-Perang Dingin sebagai sebuah subjek kajian, terutama dalam hubungannya dengan kebijakan negara tersebut untuk mendorong pembentukan SCO.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini akan digunakan dua kerangka pemikiran: kerangka konsep dan kerangka operasional. Kerangka operasional akan dimasukkan ke dalam definisi operasional. Kerangka konsep menggunakan pemikiran James N. Rosenau mengenai komponen-komponen di dalam analisa kebijakan luar negeri sebuah negara dan konsepsi K.J. Holsti mengenai faktor-faktor eksternal dan domestik yang berperanan dalam perumusan sebuah kebijakan luar negeri sebuah negara.. Kemudian, untuk menjelaskan dasar perilaku negara untuk melakukan kerjasama dengan negara lain serta menjelaskan konsepsi kepentingan nasional dan persepsi ancaman atas sebuah negara, penelitian ini akan menggunakan konsepsi dari Robert O. Keohane tentang kerjasama internasional, konsepsi K.J. Holsti mengenai

kepentingan nasional, dan pemikiran Barry Buzan mengenai identifikasi ancaman atas komponen-komponen di dalam suatu negara. Kerangka operasional akan menggunakan konsepsi Pemerintah Republik Federasi Rusia mengenai keamanan nasional dan kebijakan luar negerinya, dan pemikiran Barry Buzan bersama Ole Weaver tentang kondisi keamanan kawasan di sekitar Rusia.

1. Kerangka Konsep

Studi mengenai kebijakan luar negeri sebuah negara sebagai salah satu subjek dari Hubungan Internasional telah mengalami banyak perkembangan seiring dengan berbagai perubahan pada konstalasi politik dunia. James N. Rosenau mengemukakan bahwa proses globalisasi adalah merupakan akar dari perubahan di dalam tatanan politik dunia.²⁸ Oleh sebab itu, terdapat beberapa perkembangan baru di era globalisasi yang harus diperhatikan di dalam proses analisa kebijakan luar negeri agar proses tersebut menjadi lebih komprehensif dan memadai. Rosenau mengemukakan delapan perkembangan yang memiliki relevansi bagi analisa kebijakan luar negeri. Perkembangan pertama adalah "revolusi keahlian" (*skill revolution*), yang menurut Rosenau adalah merupakan perkembangan kemampuan dari sebagian besar individu, terutama di negara-negara maju, dikarenakan kemajuan pada teknologi informasi, telekomunikasi, dan transportasi. Perkembangan kemampuan tersebut berpengaruh pula bagi kemampuan individu-individu tersebut untuk dapat menganalisa, terlibat secara emosional, dan memahami permasalahan di sekitarnya dengan lebih memadai.²⁹

Perkembangan kedua disebut Rosenau sebagai *organizational explosion*. Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi membuat individu-individu di dunia menjadi semakin terkait antara satu dengan yang lainnya dalam tingkat intensitas yang tinggi, termasuk di dalam upayanya untuk memperjuangkan kepentingan dan tujuan bersama. Hal demikian berdampak kepada semakin banyaknya aktor yang memiliki pengaruh di dalam hubungan internasional. Ketiga, *authority crises*. Situasi politik dunia di dalam era globalisasi cenderung menempatkan aktor-aktor di dalam arena internasional, negara, masyarakat, komunitas, dan organisasi internasional, berada pada kondisi ketidakberdayaan

²⁶ Bagian ini menggunakan sumber utama: James N. Rosenau. *The Study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges, Vol. 1*, (New York: Routledge, 2006), hlm. 200-205.

²⁹ *ibid.*

di dalam upaya untuk mencapai tujuan-tujuannya. Hal tersebut disebabkan oleh sangat masifnya berbagai kemajuan di dalam proses globalisasi, dan terkait pula dengan dua perkembangan yang telah dibahas sebelumnya, *skill revolution* dan *organizational explosion*. Perkembangan keempat adalah *mobility upheaval*, yakni perpindahan manusia dari satu tempat ke tempat lainnya dengan mudah berkat kemajuan luar biasa teknologi transportasi. Kemajuan di dalam teknologi transportasi, komunikasi, dan informasi adalah perkembangan kelima yang diketengahkan Rosenau, *technological innovations*. Menurut Rosenau, berbagai kemajuan teknologi di dalam berbagai bidang kehidupan manusia sebagai komponen utama penopang globalisasi telah menyebabkan perubahan besar di dalam cara hidup keseharian banyak manusia di bumi.

Lima perkembangan yang telah dibahas diatas memiliki keterkaitan dengan tiga perkembangan lainnya di dalam proses globalisasi, yaitu bergesernya konsepsi tentang negara, kedaulatan, dan teritorialitas, dan juga fenomena *multi-centric* dalam politik dunia. Perkembangan terakhir adalah globalisasi perekonomian nasional, yakni semakin kuatnya keterkaitan antara kondisi perekonomian nasional dengan situasi ekonomi dunia.

Delapan perkembangan di dalam globalisasi politik dunia sebagaimana dikemukakan diatas akan berdampak pada variabel-variabel yang berperan di dalam proses analisa kebijakan luar negeri negara. Kelima variabel tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh Rosenau adalah: *individual, role, governmental, societal, dan systemic*.³⁰ Empat variabel pertama adalah variabel-variabel yang termasuk pada lingkup domestik dan variabel terakhir adalah merupakan variabel yang berasal dari wilayah eksternal sebuah negara. Variabel individual merupakan karakteristik unik dari pengambil kebijakan (*decision-maker*) di dalam penentuan dan pengimplementasian kebijakan luar negeri negaranya. Variabel ini melingkupi seluruh hal dari figur pengambil-kebijakan yakni nilai-nilai yang dianut (*values*), talenta, dan pengalaman yang membedakannya dari figur pengambil kebijakan lainnya.³¹ *Role* sebagai variabel kedua berkenaan dengan posisi dan tugas dari komponen pelaksana kebijakan luar negeri sebuah negara. Berbeda dengan variabel pertama, keunikan individu tidak diperhitungkan di dalam variabel ini. Penekanan diberikan kepada kemampuan seorang pengambil

³⁰ *ibid.*, hlm. 172.

³¹ *ibid.*

maupun pelaksana kebijakan dalam melaksanakan perannya. Variabel ketiga, *government*, merujuk kepada segenap aspek di dalam struktur pemerintahan sebuah negara dapat memberikan limitasi atau, sebaliknya, mendorong pilihan kebijakan luar negeri yang dirumuskan pengambil-kebijakan.³²

Variabel *societal* adalah aspek-aspek yang bersifat non-pemerintah (*nongovernmental aspects*) yang berasal dari masyarakat yang mempengaruhi pilihan kebijakan luar negeri sebuah negara. Aspek-aspek tersebut diantaranya adalah nilai-nilai yang hidup dan dianut oleh mayoritas masyarakat di sebuah negara. Variabel terakhir, *systemic*, merupakan kondisi pada wilayah eksternal sebuah negara yang dianggap dapat menjadi ancaman bagi negara tersebut. Kondisi geografis dan ancaman eksternal terhadap nilai-nilai yang dianut dikarenakan potensi agresi adalah contoh-contoh dari variabel ini. Kondisi-kondisi pada variabel *systemic*, sebagaimana pada keempat variabel lainnya, akan memberikan limitasi atau, sebaliknya, mendorong pilihan kebijakan luar negeri yang dirumuskan pengambil-kebijakan.

Kelima variabel yang dikemukakan Rosenau dalam derajat intensitas yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Variabel mana yang lebih dominan di dalam kebijakan luar negeri sebuah negara ditentukan berdasarkan pada proses penganalisaan atas fenomena yang diteliti.

K.J. Holsti mengemukakan terdapat dua faktor di dalam perumusan kebijakan luar negeri sebuah negara, yakni faktor eksternal -segala kondisi serta kebijakan negara lain yang berdampak kepada pilihan yang tersedia bagi suatu negara dan faktor lingkungan domestik.³³

External/Systemic Influences. Faktor eksternal dibagi Holsti menjadi beberapa bagian. **Pertama**, struktur dari sistem internasional. Struktur sistem internasional dapat memperluas ataupun mempersempit lingkup pilihan ataupun strategi kebijakan luar negeri yang tersedia bagi kebanyakan anggota sistem tersebut. **Kedua**, sifat dari perekonomian dunia. Tren dan perkembangan dalam tata perekonomian dunia memberikan dampak langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan kesejahteraan dari negara-negara yang berbeda. Hal ini tentu akan berpengaruh pada bentuk/substansi kebijakan yang diambil oleh sebuah

³² *ibid.*, hlm. 173.

³³ Kalevi J. Holsti. *International Politics: A Framework for Analysis (6th edition)*, (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1992), hlm. 271-288.

negara. **Ketiga**, adalah kebijakan dan tindakan dari negara lain. Kebijakan luar negeri sebuah negara tidak jarang adalah merupakan reaksi atau respon negara tersebut atas kebijakan negara/kelompok negara lainnya yang dianggap dapat mencederai pencapaian kepentingan nasional maupun pelaksanaan prinsip-prinsip dasarnya. **Keempat**, aktivitas privat yang dapat menimbulkan dampak regional maupun global.

Domestic Context. Sebagaimana halnya dengan faktor eksternal, faktor domestik juga terbagi atas beberapa sektor/kategori. **Pertama**, karakteristik geografis dan topografis sebuah negara. Kebutuhan keamanan dan sosio-ekonomi sebuah negara sangat berhubungan dengan kondisi geografis dan topografis negara tersebut, terutama terkait dengan potensi kepemilikan sumber daya alam dan penggunaannya. **Kedua**, atribut nasional. Atribut nasional adalah karakteristik utama dari suatu negara-bangsa, yakni luas teritorial, jumlah populasi, sistem dan performa ekonomi, tingkat pembangunan ekonomi, dan sebagainya. **Ketiga**, struktur dan filosofi pemerintahan. Walaupun struktur pemerintahan tidak selalu menggambarkan substansi dari kebijakan luar negeri yang ditempuh oleh suatu negara, namun struktur tersebut pada derajat tertentu akan mampu untuk memberikan batasan-batasan, atau sebaliknya mendorong munculnya suatu kebijakan. **Keempat**, opini publik. Opini publik terutama berkenaan dengan sikap atau reaksi publik terhadap suatu permasalahan tertentu. **Kelima**, birokrasi. Peran birokrasi dalam perumusan sebuah kebijakan luar negeri terutama terkait dengan proses pengambilan keputusan yang terjadi di dalam tubuh birokrasi tersebut.

Dari keseluruhan faktor yang dikemukakan Holsti di atas, penelitian ini hanya akan mengambil beberapa faktor yang relevan dengan studi kasus dan permasalahan yang diangkat. Adapun faktor-faktor yang akan dibahas dalam penelitian ini meliputi: 1) struktur dari sistem internasional; 2) perekonomian dunia; 3) kebijakan dan tindakan dari negara lain; 4) atribut nasional; serta 5) karakteristik geografis dan topografis sebuah negara. Konsepsi yang dikemukakan Holsti tidak memuat faktor keunikan karakteristik pengambil kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri sebuah negara sebagaimana dikemukakan oleh Rosenau. Faktor ini melingkupi seluruh hal dari figur pengambil-kebijakan yakni nilai-nilai yang dianut (*values*),

talenta, dan pengalaman yang membedakannya dari figur pengambil kebijakan lainnya

Untuk menjelaskan dasar perilaku negara untuk melakukan kerjasama dengan negara lain, serta menjelaskan konsepsi kepentingan nasional, penelitian ini akan menggunakan konsepsi dari Robert O. Keohane dan K.J. Holsti. Menurut Robert O. Keohane, dalam menghadapi situasi dan kondisi lingkungan yang dinilai mengancam, aktor (negara) cenderung untuk melakukan kerjasama dengan aktor-aktor (negara) lain.³⁴ Kerjasama yang dilakukan dapat terlembagakan dalam bentuk sebuah institusi kerjasama sebagai solusi untuk meringankan eksese negatif dari situasi dan kondisi lingkungan yang dinilai mengancam tersebut karena mereka (para aktor yang terlibat) akan saling berbagi informasi, membuat komitmen bersama, membangun koordinasi, dan saling mendukung kebijakan serta tindakan yang dilakukan masing-masing anggotanya. Dalam konsepsinya tentang kepentingan nasional dari sebuah negara, Holsti menjabarkan pemahaman kepentingan nasional dalam istilah tujuan nasional, yaitu citra mengenai keadaan atau kondisi suatu negara dalam sebuah sistem internasional pada suatu waktu tertentu dan menetapkan sasaran-sasaran yang hendak dicapai negara bersangkutan di masa mendatang dengan jalan mempengaruhi perilaku aktor-aktor lain di dalam sistem.³⁵

Dalam upaya untuk dapat mendapatkan pemahaman atas situasi dan atau kondisi-kondisi eksternal maupun domestik yang dinilai dapat mengganggu pencapaian kepentingan nasional dari sebuah negara, perlu dilakukan pengidentifikasian atas potensi ancaman terhadap komponen-komponen yang ada di dalam suatu negara. Barry Buzan mengemukakan bahwa terdapat tiga komponen dalam negara yang harus diperhatikan jika kita memandang negara sebagai sebuah objek ancaman. Komponen-komponen tersebut adalah:³⁶ pertama, ide tentang negara (*the idea of state*). Negara terbentuk ketika timbul ide sebagai bangsa karena adanya kesamaan identitas dan ideologi. Kedua, institusi politik yang memerintah di dalam sebuah negara (*institutional expression*

³⁴ Robert O. Keohane, *Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War*, dalam Daniel A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, (New York: Columbia University Press, 1993), hlm. 272.

³⁵ Kalevi J. Holsti, *op. cit.* hlm. 169.

³⁶ Barry Buzan, *Peoples, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in The Post Cold War Era*, 2nd Edition, (Essex: Pearson Education Limited, 1991), hlm. 82-96.

of state), yakni sistem atau struktur yang menjalankan pemerintahan di dalam sebuah negara seperti badan eksekutif, legislatif, yudikatif, serta keberadaan hukum, prosedur, serta norma-norma yang digunakan. Komponen ketiga adalah fisik negara (*the physical base of state*), yang oleh Buzan dibagi menjadi dua: rakyat dan wilayah. "Ancaman", bagi sebuah negara, adalah potensi datangnya ancaman atas salah satu atau bahkan ketiga komponen tersebut.

2. Definisi Operasional

The Foreign Policy Concept of The Russian Federation yang dirilis pada tahun 2000 menyatakan bahwa Kebijakan luar negeri Rusia ditujukan terutama untuk melindungi kepentingan individu dan masyarakat Rusia. Sukses tidaknya pencapaian kebijakan luar negeri Rusia didasarkan kepada observasi menyeluruh atas keseimbangan dari tujuan dan kemungkinan untuk mewujudkan tujuan tersebut berdasarkan kondisi-kondisi yang ada.³⁷

Terdapat tiga pilar/doktrin utama dalam politik luar negeri Rusia, yaitu: pertama, Rusia sebagai negara nuklir yang setara dengan AS; kedua, memainkan peranan yang dominan di negara-negara bekas Uni Soviet; dan ketiga, menjadi peserta aktif yang berpengaruh dalam masalah-masalah internasional.³⁸ Dokumen tersebut juga menyatakan bahwa konstalasi politik dunia pasca perang dingin dapat menghadirkan ancaman bagi kepentingan nasional Rusia. Struktur politik dunia, menurut pandangan Rusia, sebenarnya masih terus mengalami perubahan dan perkembangan pasca runtuhnya struktur bipolar di masa perang dingin. Akan tetapi, dalam beberapa waktu belakangan ini struktur (politik) internasional unipolar yang didominasi oleh AS cenderung semakin mapan, ditandai dengan langkah negara tersebut untuk memilih langkah unilateral dalam memecahkan masalah-masalah internasional.³⁹ Bagi Rusia, tatanan dunia yang multipolar adalah merupakan sebuah formulasi terbaik, karena lebih mencerminkan kemajemukan kepentingan aktor-aktor di dalam kondisi dunia modern saat ini.⁴⁰ Dalam kaitannya dengan keamanan domestik, aksi-aksi kekerasan yang kerap dilakukan oleh gerakan-gerakan separatis etno-

³⁷ *The Foreign Policy Concept of Russian Federation*, (Moscow: Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, 2000).

³⁸ *ibid.*

³⁹ *ibid.*

⁴⁰ *ibid.*

religius di dalam wilayah kedaulatan dan atau pada wilayah perbatasan Rusia adalah merupakan ancaman langsung bagi pencapaian kepentingan nasional Rusia.⁴¹ Selain itu, klaim negara lain atas wilayah teritorial Rusia adalah juga merupakan kondisi yang dapat mengancam keamanan nasional Rusia.⁴² Untuk itu, Pemerintah Republik Federasi Rusia menganggap bahwa, dialog konstruktif dan kerjasama dengan negara dan atau organisasi internasional lainnya yang relevan adalah penting untuk menunjang pencapaian kepentingan nasional Rusia.⁴³

Kepentingan nasional diinterpretasikan oleh Rusia sebagai berikut: "*kombinasi berimbang dari kepentingan individu, masyarakat, dan negara dalam wilayah ekonomi, politik domestik, sosial, internasional informasi, militer, perbatasan, ekologi, dan lain-lain.*"⁴⁴ 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.

Barry Buzan dan Ole Weaver mengemukakan bahwa Rusia menganggap negara-negara di kawasan sekitarnya sebagai arena untuk menyebarkan pengaruh dan kepentingan nasionalnya. Hal demikian harus dilakukan oleh Rusia karena masih banyak terdapat warga etnis Rusia yang tersebar di wilayah tersebut sebagai warisan dari proses *Rusifikasi* yang berlangsung sejak era Tsar hingga masa Uni Soviet.⁴⁵ Konstalasi keamanan kawasan di sekitar Rusia menjadi kompleks dan sulit terkarakterisasi dikarenakan banyaknya aktor, negara dan non-negara, serta isu yang menjadi determinan dalam proses perumusan kebijakan luar negeri Rusia.⁴⁶ Konstalasi keamanan kawasan di sekitar Rusia dipengaruhi oleh level analisis sebagai berikut:

- a. Gerakan separatisme etno-religius di Chechnya dan Dagestan
- b. Hubungan dan kepentingan Rusia atas negara-negara Asia Tengah
- c. Peranan dan kepentingan AS di Asia Tengah dan Kaukasus

⁴¹ "National Security Concept of the Russian Federation", *op. cit.*

⁴² *ibid.*

⁴³ "The Foreign Policy Concept of Russian Federation", *op. cit.*

⁴⁴ "National Security Concept of the Russian Federation", *op. cit.*

⁴⁵ Barry Buzan dan Ole Weaver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), hlm. 405

⁴⁶ *ibid.*

F. Tinjauan Pustaka

Bagian Tinjauan Pustaka pada penelitian ini pertama menggunakan karya Osman Gökhan Yandas yang berjudul *Emerging Regional Security Complex in Central Asia: Shanghai Cooperation Organization (SCO) and Challenges of The Post 9/11 World*. Dalam penelitian yang adalah juga merupakan tesis yang bersangkutan pada program Master di *The Graduate School of Social Sciences, Middle East Technical University (METU)*, Turki, ini, terdapat beberapa hal penting yang dikemukakan oleh O. G. Yandas. Tesis Yandas bertujuan untuk meneliti perubahan karakteristik kompleksitas keamanan regional (*regional security complex*) di kawasan Asia Tengah berkenaan dengan peranan SCO di dalam mempromosikan keamanan kawasan Asia Tengah, terutama setelah terbentuknya koalisi internasional untuk memerangi gerakan terorisme global pasca terjadinya peristiwa 9/11.⁴⁷

Argumentasi utama tesis Yandas adalah bahwa permasalahan keamanan di kawasan Asia Tengah, terutama setelah peristiwa 9/11, lebih baik jika dijelaskan dengan menempatkan berkembangnya kompleksitas keamanan di kawasan ini sebagai unit analisis utama.⁴⁸ Dalam pandangan Yandas, SCO memiliki posisi penting dalam penataan arsitektur keamanan di kawasan Asia Tengah karena dinamika keamanan di kawasan ini sangat dipengaruhi baik secara langsung maupun tidak oleh negara-negara ekstra-kawasan, terutama Rusia, RRC, dan AS. Keberadaan ketiganya menjadikan keberadaan SCO yang dibentuk pada tahun 2001 dan beranggotakan dua dari tiga negara besar tersebut, Rusia dan RRC, memberikan "wama" baru di dalam kompleksitas keamanan di kawasan tersebut. Bergabungnya RRC dan Rusia di dalam satu wadah organisasi kerjasama, bagi Yandas merupakan bentuk baru "persaingan hegemonik" dari ketiga negara besar tersebut di kawasan Asia Tengah.

Dalam hubungannya dengan Rusia, Yandas mengemukakan bahwa dalam situasi pasca bubarnya Uni Soviet, Rusia berkepentingan untuk merestorasi peran politik dan peran historisnya di negara-negara *post-Soviet*

⁴⁷ Osman Gökhan Yandas, *Emerging Regional Security Complex in Central Asia: Shanghai Cooperation Organization (SCO) and Challenges of The Post 9/11 World*, A Thesis Submitted To The Graduate School Of Social Sciences Of Middle East Technical University, (Ankara, Turkey: Department of Eurasian Studies, The Graduate School of Social Sciences, Middle East Technical University, 2005), hlm. 1-2.

⁴⁸ *ibid.*, hlm. 5.

untuk mempertahankan statusnya sebagai negara besar di kawasan. Upaya Rusia untuk mempertahankan pengaruh hegemonik dan historisnya di kawasan *post-Soviet* didasarkan oleh beberapa kondisi. Pertama, politik *near abroad* Rusia terhadap negara-negara *post-Soviet* berkenaan dengan besarnya populasi warga etnis Rusia di negara-negara tersebut sebagai eksekusi dari kebijakan "Rusifikasi" di era Uni Soviet. Kedua, pandangan Rusia atas peranannya sebagai *microtvarchestvo* atau penjaga keamanan dan perdamaian di negara-negara *post-Soviet*. Peran ini terutama berkenaan dengan potensi instabilitas yang terjadi di negara-negara tersebut dengan bermunculannya gerakan-gerakan separatisme dan ekstrimisme atau fundamentalisme agama di negara-negara *post-Soviet*, terutama di Tajikistan, Uzbekistan, dan Afghanistan, atau yang dikenal sebagai "*the Tajik, Uzbek and Afghan factors*".⁴⁹ Instabilitas ini dalam pandangan Rusia berpotensi untuk menimbulkan dampak negatif bagi stabilitas keamanan domestiknya, terutama berkenaan dengan ancaman gerakan separatisme Chechnya dan instabilitas di wilayah Kaukasus bagian utara yang selalu menimbulkan ancaman keamanan bagi Rusia.

Tesis O. G. Yandas ini menempatkan konsep *Regional Security Complex Theory* dari Barry Buzan sebagai kerangka teoritis utama. Teori ini menurut Yandas lebih memadai untuk digunakan di dalam upaya untuk memahami kompleksitas dinamika keamanan di kawasan Asia Tengah dibandingkan dengan teori-teori yang berada di bawah kerangka besar perspektif realis maupun neo-realis karena teori ini dapat menganalisis secara rinci kompleksitas keamanan di kawasan Asia Tengah dengan tetap memperhatikan "kekhasan" dan faktor historis dari aktor-aktor yang terlibat didalamnya.⁵⁰

Kesimpulan dari tesis O.G. Yandas adalah bahwa peranan SCO sebagai "regulator" keamanan di kawasan *post-Soviet* meningkat pesat di dalam periode pasca 9/11. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh beberapa sebab. Pertama, wacana "Perang Global Melawan Terorisme" adalah merupakan momentum untuk memerangi gerakan separatisme dan fundamentalisme agama yang kerap mejadi ancaman bagi keamanan di kawasan tersebut. Kedua, situasi internasional pasca 9/11 memberikan legitimasi bagi AS dan sekutu-sekutunya untuk meningkatkan kehadirannya secara masif di kawasan *post-Soviet*. Hal ini

⁴⁹ *ibid.*, hlm. 56.

⁵⁰ *ibid.*, hlm. 15-16.

adalah merupakan sebuah ancaman yang harus diantisipasi oleh Rusia dan RRC yang kemudian meningkatkan intensitas level kerjasamanya bersama negara-negara Asia Tengah di dalam wadah SCO. Yandas menolak proposisi yang menempatkan SCO sebagai bentuk baru *Security Arrangements* maupun *Security Communities* di kawasan *post-Soviet* sekalipun mengakui peran penting SCO di dalam penataan arsitektur keamanan di kawasan tersebut. Hal demikian dikarenakan fokus kerjasama SCO yang juga melingkupi sektor-sektor lain diluar sektor keamanan.

Sumber bacaan kedua yang menjadi subjek analisis/tinjauan pustaka di dalam tesis ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Abdul Rivai Ras dalam tesis pada program Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI yang berjudul *Shanghai Cooperation Organization: Pengaruh dan Prospeknya terhadap Lingkungan Strategis Asia Pasifik*. Terdapat empat permasalahan pokok yang diangkat oleh Abdul Rivai Ras. Pertama, bagaimana bentuk dan struktur keanggotaan SCO. Kedua, bagaimana pola dan struktur operasional SCO sebagai organisasi internasional dalam konteks peran keamanan bersama negara. Ketiga, bagaimana dinamika perkembangan SCO sebagai sebuah organisasi regional baru dalam konstalasi politik internasional sebelum dan sesudah peristiwa 9/11. Keempat, bagaimana dinamika aliansi strategis RRC-Rusia melalui SCO sebagai negara besar dan mempunyai *policy influencers* yang dominan serta sebagai faktor determinan dalam kerangka *balance of power* di kawasan.⁵¹ Tesis ini menggunakan konsep *Security Communities* dari Emanuel Adler dan Michael Barnett sebagai kerangka pemikiran utamanya.

Temuan dalam tesis Abdul Rivai Ras ini adalah bahwa pembentukan SCO pada dasarnya adalah menunjukkan perkembangan baru dan dinamika regional pada periode *post-Cold War*. Kemudian, lahirnya SCO tidaklah terlepas dari munculnya ancaman gerakan radikal ekstrim dan separatisme di Rusia, RRC, dan kawasan Asia Tengah. Dengan kata lain, pembentukan SCO memiliki keterkaitan erat dengan berkembangnya isu-isu keamanan non-tradisional dan sifat ancaman yang bersifat asimetris (*Asymmetric Threat*) di negara-negara bekas Uni Soviet dan RRC. Kesimpulan tesis ini mengemukakan bahwa SCO

⁵¹ Abdul Rivai Ras. *Shanghai Cooperation Organization: Pengaruh dan Prospeknya terhadap Lingkungan Strategis Asia Pasifik*, Tesis pada program Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI. (Jakarta: FISIP UI, 2003), hlm. 16-17.

adalah merupakan sebuah komunitas keamanan yang dapat menjadi “jembatan baru” bagi terbentuknya kerjasama keamanan di kawasan Asia Pasifik karena peranannya sebagai stabilisator keamanan di kawasan Asia Pasifik. Keberadaan SCO, menurut kesimpulan pada tesis ini, dapat memaksimalkan upaya untuk mengembangkan *preventive diplomacy* dalam masalah penataan keamanan di kawasan Asia Pasifik.

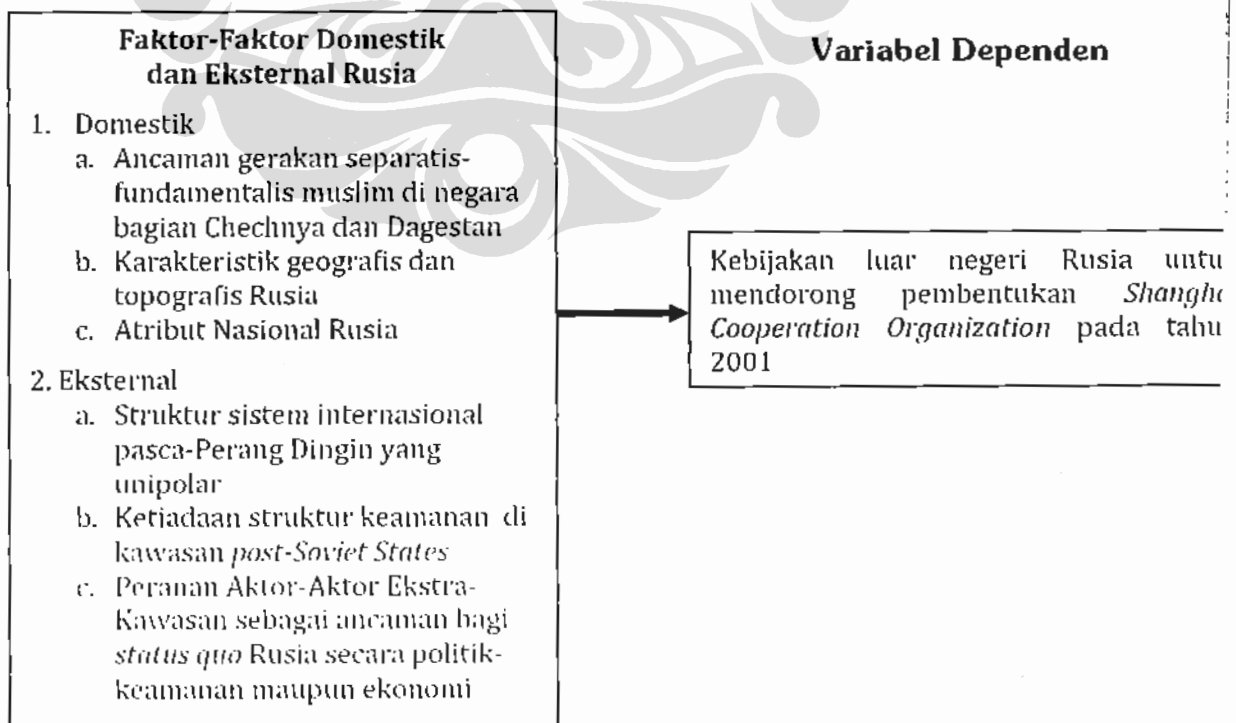
G. Asumsi

1. Kebijakan luar negeri suatu negara berubah sesuai dengan keadaan, baik keadaan di dalam (domestik) maupun luar negeri (eksternal) negara tersebut.
2. *Shanghai Cooperation Organization* adalah merupakan salah satu elemen mendasar dari kebijakan luar negeri Republik Federasi Rusia, terutama dalam hubungan negara tersebut dengan negara-negara pecahan Uni Soviet (*post-Soviet States*).

H. Hipotesis

Jika perkembangan pada kondisi eksternal dan domestik sesuai dengan pemenuhan kepentingan nasionalnya, maka Rusia mendorong pembentukan *Shanghai Cooperation Organization*.

I. Model Analisis



J. Prosedur dan Metode Penelitian

Penelitian ini berangkat dari ketertarikan untuk menjelaskan latar belakang dan faktor-faktor yang mendasari kebijakan luar negeri Republik Federasi Rusia untuk membentuk *Shanghai Cooperation Organization*. Faktor-faktor tersebut terdiferensiasi menjadi faktor domestik dan faktor eksternal.

Prosedur penelitian akan dimulai dengan menghadirkan pemahaman mengenai perkembangan pada konstalasi politik internasional pasca-Perang Dingin yang memiliki implikasi bagi kebijakan luar negeri Rusia. Perubahan pada konstalasi politik internasional pasca-Perang Dingin menghadirkan bentuk ancaman baru bagi keamanan nasional Rusia, baik pada level domestik maupun eksternal yang membutuhkan penanganan dan langkah-langkah strategis baru. Membangun kemitraan strategis baru dengan RRC dan negara-negara *post-Soviet* di Asia Tengah dalam kerangka SCO adalah merupakan salah satu upaya Rusia untuk menghadapi perkembangan baru dalam situasi politik internasional pasca-Perang Dingin.

Metode penelitian dalam penelitian ini mengambil bentuk penelitian eksplanatif karena bertujuan untuk menganalisa dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan kebijakan Rusia untuk membentuk *Shanghai Cooperation Organization*. Berdasarkan teknik pengumpulan data, penelitian ini merupakan studi dokumen atau literatur. Studi dokumen adalah studi atau kajian yang dilakukan atas dokumen-dokumen (kebijakan) negara yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sedangkan, studi literatur adalah merupakan studi yang menggali kembali dasar-dasar ilmiah dari tema yang hendak diangkat melalui peninjauan karya-karya ilmiah bertema serupa yang sebelumnya pernah dilakukan oleh peneliti-peneliti lain. Dengan teknik studi dokumen dan literatur, penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mengelompokan data-data yang ada sesuai pada karakteristiknya masing-masing.

Data yang dikumpulkan berasal dari buku, artikel dalam jurnal, majalah, surat kabar, dan situs-situs internet yang relevan, terutama situs resmi pemerintah Republik Islam Iran. Sumber-sumber data tersebut peneliti dapatkan dari koleksi literatur yang ada di Unit Perpustakaan dan Dokumentasi Hubungan Internasional (UPDHI) FISIP UI, Perpustakaan FISIP UI, Perpustakaan *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), dan perpustakaan *Freedom Institute*.

K. Sistematika Penulisan

BAB I adalah Bab Pendahuluan. Bagian ini terdiri dari latar belakang permasalahan yang memberikan gambaran umum mengenai situasi, kondisi, dan karakteristik objek penelitian yang menjadikannya menarik untuk diteliti. Kemudian dilanjutkan dengan bagian rumusan masalah yang memuat pertanyaan penelitian yang akan dijawab dalam pembahasan. Selanjutnya adalah tujuan dan signifikansi penelitian yang menjelaskan dasar dari dilakukannya penelitian ini. Bagian pertama ini juga menyertakan kerangka konseptual dan operasionalisasi konsep yang digunakan sebagai alat analisa dalam menjawab pertanyaan penelitian. Selanjutnya terdapat tinjauan pustaka yang memaparkan literatur-literatur terdahulu yang terkait erat dengan topik penelitian yang diangkat. Bagian pendahuluan ini kemudian diakhiri dengan diajukannya model analisis, asumsi, dan hipotesa penelitian sebagai acuan dasar yang digunakan dalam menjawab pertanyaan penelitian, prosedur dan metode penelitian yang akan digunakan, serta sistematika penulisan.

Bab II akan memaparkan peranan Rusia di dalam proses pembentukan SCO. Identifikasi atas peranan Rusia ditinjau dari sejak sebelum dan selama mekanisme kerjasama *Shanghai Five* sebagai cikal bakal SCO, berjalan. Dalam bab ini penulis juga akan memaparkan nilai dasar, tujuan, mekanisme keorganisasian, cakupan wilayah kerjasama, serta bentuk-bentuk kerjasama di dalam SCO.

Bab III berisi pembahasan mengenai faktor-faktor internal dan eksternal yang melatarbelakangi kebijakan Rusia untuk membentuk SCO. Faktor-faktor internal atau domestik yang dimaksudkan dalam bab ini adalah ancaman atas kepentingan Rusia dalam sektor keamanan dalam negerinya serta karakteristik geografis dan topografis negara tersebut, terutama berkenaan dengan akses terhadap sumber-sumber minyak. Faktor-faktor eksternal dimaksud adalah kondisi dunia dan kawasan *post-Soviet States* area pasca Perang Dingin dan persepsi ancaman atas keberadaan aktor-aktor eksternal di kawasan *post-Soviet States*.

Bab IV berisikan pembahasan dan analisa untuk menjelaskan hubungan/ keterkaitan antara faktor-faktor domestik maupun eksternal yang telah dibahas

pada Bab III dengan kebijakan luar negeri Rusia untuk mendorong pembentukan SCO. Pada bab ini juga akan dibahas sejauh mana Rusia telah mengoptimalkan peranannya di dalam SCO untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

Bab V adalah merupakan Kesimpulan yang merupakan hasil uji hipotesa dan temuan akan jawaban pokok permasalahan.

