

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rusia dan Georgia merupakan dua negara yang berbatasan darat secara langsung. Kedua negara ini dulunya adalah bagian dari *Union of Soviet Socialist Republic* (USSR) atau yang dikenal dengan Uni Soviet. Setelah bubarnya Uni Soviet pada tahun 1991, Georgia menyatakan kemerdekaannya pada 9 April 1991 dengan Tbilisi sebagai ibu kota negara. Fakta bahwa dulunya sama-sama merupakan negara anggota Uni Soviet menjadikan Rusia tetap menjaga hubungan yang baik dengan Georgia. Bagi Rusia, Georgia memiliki arti penting dan masih tetap dianggap sebagai bagian dari wilayah kesatuan Rusia karena adanya kedekatan historis maupun kultural. Akan tetapi, pada masa awal kemerdekaannya, Georgia mengalami pergolakan internal di dalam negaranya, yang diakibatkan karena semakin meningkatnya aktifitas kelompok separatis yang menyebut dirinya *Ademon Nykhas* yang dibentuk pada tahun 1988 di salah satu provinsi di Georgia, yaitu Ossetia Selatan yang ingin memerdekakan diri dari Georgia.¹ Dinamika konflik internal di Georgia akan berdampak pada hubungan antara Rusia dan Georgia nantinya.

Kawasan Kaukasus dapat dikatakan sulit untuk dipisahkan dari strategi keamanan Rusia. Rusia berkepentingan untuk menjaga keutuhan wilayahnya di bagian selatan yang menjadi perbatasannya. Hal tersebut sejalan dengan kebijakan luar negeri Rusia terhadap negara-negara di kawasan tersebut yaitu Georgia, Armenia, dan

¹ International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South Ossetia (Europe Report No. 159)*, Tbilisi/Brussels: ICG, 2004, hlm. 3.

Azerbaijan. Rusia akan selalu mengambil langkah tegas karena pentingnya posisi Kaukasus yang di dalamnya sudah termasuk Georgia maupun Ossetia Selatan.² Medvedev, presiden Rusia saat itu menyebutkan pentingnya hubungan dengan “negara-negara dekat” yang memiliki kaitan historis dan kultural yang kuat dan perlunya memperhatikan kawasan ini.³

Ossetia Selatan adalah sebuah wilayah yang terletak pada bagian utara Georgia dan dipisahkan oleh pegunungan Kaukasus dengan Ossetia Utara yang masuk dalam wilayah Rusia. Keinginan Ossetia Selatan untuk berpisah dari Georgia sudah ada jauh sebelum runtuhnya Uni Soviet, akan tetapi tidak pernah ditanggapi oleh Georgia. Dalam Traktat yang menjadi basis pembentukan Uni Soviet pada tahun 1922, Ossetia Selatan mendapat status sebagai wilayah otonom (*autonomous oblast*) namun masih berada di bawah administrasi Georgia. Rakyat Ossetia Selatan menuntut perlakuan yang sama dengan Ossetia Utara yang memperoleh status yang lebih tinggi yaitu *autonomous republic* atau republik otonom, sementara rakyat Georgia merasa bahwa Ossetia Selatan adalah sebuah entitas asing yang pembentukannya tidak lain adalah implementasi dari politik “pecah belah” yang dilakukan Rusia terhadap Georgia.⁴

Alasan yang melatarbelakangi keinginan Ossetia Selatan untuk merdeka dari Georgia yaitu adanya perbedaan etnisitas dan historis yang mana bahasa Ossetia Selatan berasal dari Indo-Eropa Iran sedangkan masyarakat Georgia menggunakan

² A. Fahrurudji, Konflik Ossetia Selatan dan Strategi Keamanan Rusia di Kawasan Kaukasus, Glasnost vol.4 no.2, Oktober 2008-Maret 2009, hal. 25-26

³ A. Fahrurudji, hlm. 25-26.

⁴International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South*, hlm.3.

bahasa Georgia asli.⁵ Selain itu, kebijakan Pemerintah Georgia yang menetapkan bahasa Georgia sebagai bahasa resmi di seluruh wilayah Georgia pada tahun 1989 telah membuat jurang perbedaan semakin dalam.⁶ Selanjutnya, pada tahun 1990, Parlemen Georgia mengadopsi peraturan baru yang tidak mengizinkan partai daerah untuk berpartisipasi dalam pemilu legislatif sehingga menutup kemungkinan bagi Ossetia Selatan untuk memiliki suara di parlemen.⁷

Ketegangan antara Georgia dan Ossetia Selatan terus berlanjut, sehingga tanggal 9 Desember 1990 Ossetia Selatan mengadakan pemilu sendiri dengan tujuan memilih anggota parlemen dari “Republik baru” dan pada 1991, Ossetia Selatan menyatakan kemerdekaan dari Georgia sehingga secara *de facto* Ossetia Selatan merupakan sebuah republik sendiri yang terlepas dari Georgia, namun secara *de jure* masih merupakan bagian dari negara Georgia.⁸ Tindakan ini ditanggapi oleh Zviad Gamsakhurdia sebagai Presiden Georgia pada saat itu, dengan membatalkan hasil pemilu tanggal 9 Desember 1990 untuk menghapus status *autonomous oblast* Ossetia Selatan dan menyatakan keadaan darurat di wilayah tersebut. Gamsakhurdia seorang pemimpin yang secara agresif memimpin kampanye menentang otonomi bagi negara minoritas yaitu Ossetia Selatan.⁹

⁵ Ali Wibisono Laksono, *Konflik Georgia dan Rusia di Ossetia Selatan Pada Bulan Agustus 2008*, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik, (Skripsi: Universitas Indonesia, 2012), hlm.17-18.

⁶ Svante E. Cornell, *Autonomy and Conflict*, hlm. 155.

⁷ Ali Wibisono Laksono, hlm 26-27.

⁸ Mohammed Saddajur Rahman, *Georgia and Russia: What Caused the August War*, dalam “Identity, Culture and Politics: An Afro-Asian Dialogue, 2009.

⁹ Ted Hopf, *Identity, legitimacy, and the use of military force : Russia’s Great Power identities and military intervention in Abkhazia*, (*Review of International Studie*: 2005, 31, 225-243), hlm 228.

Pada awal tahun 1992, Gamsakhurdia digantikan oleh Eduard Shevardnadze yang merupakan warga Georgia yang pernah menjabat sebagai Menteri Luar Negeri Uni Soviet pada tahun 1985 untuk kembali ke Georgia dan memimpin maupun mengatasi situasi dalam negeri yang semakin memburuk.¹⁰ Suasana di Ossetia Selatan pada saat itu sebenarnya sudah berangsur-angsur membaik, namun Shevardnadze gagal dalam mengendalikan kelompok-kelompok separatis sehingga pada bulan April 1992 perang kembali terjadi di Tskhinvali dan para militer Georgia juga terlibat dalam insiden pembantaian terhadap penduduk sipil Ossetia Selatan yang sedang mengungsi.¹¹

Aksi militer yang dilakukan Georgia di Ossetia Selatan memunculkan intervensi militer dari Rusia. Penyerangan ditandai dengan diluncurkannya serangan udara oleh Rusia terhadap militer Georgia. Rusia berdalih intervensi tersebut dilatarbelakangi karena apa yang dilakukan Georgia terhadap gerakan separatis Ossetia Selatan adalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia.¹² Banyaknya masyarakat Ossetia Selatan yang memiliki paspor Rusia, mendorong Rusia untuk memberikan perlindungan kepada warga yang memiliki paspor Rusia namun berada di luar wilayah Rusia.¹³

Pada 22 Juni 1992 di kota Sochi, Rusia, kedua belah pihak yaitu Rusia dan Georgia menyetujui perjanjian gencatan senjata yang bertujuan untuk meredakan

¹⁰Svante E.Cornell, *Autonomy and Conflict*, hlm. 166.

¹¹Svante E.Cornell, *Autonomy and Conflict*, hlm 167.

¹² Kholifatus Saadah, *Serangan Rusia Ke Georgia 2008: Analisis Konstruktivisme Aspirasional*, dalam buku Analisis Politik Luar Negeri: Tujuan Mikro Ke Makro, (Surabaya: PT. Revka Petra Media, 2015), hlm 145.

¹³ Kholifatus Saadah, hlm 155.

ketegangan dengan membentuk pasukan penjaga perdamaian yang dinamakan *Joint Peace Keeping Force* (JPKF). Perjanjian ini berisi mengenai pembekuan konflik antara Georgia dan Ossetia Selatan sampai waktu yang tidak ditentukan.¹⁴ Dilanjutkan pada tahun 1993, Rusia dipercaya oleh Georgia menjadi mediator untuk menyelesaikan konflik antara Georgia dan Ossetia Selatan.¹⁵ Perjanjian Sochi ternyata efektif untuk mengurangi kontak senjata antara Georgia dan Ossetia Selatan dengan penempatan pasukan Rusia, Georgia dan Ossetia Selatan di zona konflik hingga tahun 2003.

Pada tahun 2004, Mikhail Saakashvili terpilih sebagai Presiden Georgia dengan ditandai adanya Revolusi Mawar, yaitu sebuah aksi besar-besaran turun ke jalan yang dilakukan oleh masyarakat Georgia dengan tujuan untuk menggulingkan rezim yang berkuasa yaitu Eduard Shevardnadze.¹⁶ Aksi ini terjadi karena pada masa pemerintahan Shevardnadze banyak kasus-kasus korupsi, pengangguran, kemiskinan, dan tidak kunjung selesainya permasalahan Ossetia Selatan, sehingga berhasil menggulingkan Shevardnadze tanpa adanya pertumpahan darah dan mengantarkan Saakashvili menjadi Presiden Georgia pada tahun 2004. Aksi ini disebut Revolusi Mawar karena warga membagikan bunga-bunga mawar disepanjang jalan.¹⁷ Pemerintah baru berkomitmen untuk membangun demokrasi yang kuat dengan sistem perekonomian liberal dan Georgia mulai terang-terangan pro-Barat dengan

¹⁴ Ali Wibisono Laksono, hlm. 23.

¹⁵ Ali Wibisono Laksono, hlm. 2-3.

¹⁶ International Crisis Group, *Georgia: Sliding toward Authoritarianism?*, hlm.1.

¹⁷ Svante. E. Cornell, 2007, *Georgia After the Rose Revolution: Geopolitical Predicament and Implications for U.S. Policy*, The Strategic Studies Institute, hlm. 2.

menyatakan tujuannya untuk menjadi anggota NATO.¹⁸ Keinginan Georgia untuk bergabung dengan NATO menjadi sebuah penghalang bagi Rusia untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya di Georgia jika Georgia menjadi anggota NATO, maka itu akan menutup pintu bagi Rusia untuk menyebar pengaruhnya di Georgia sebagai kawasan strategis *sphere of influence*-nya.¹⁹

Dalam mewujudkan keinginannya, Rusia berusaha untuk memegang kembali hegemoni yang dulu pernah dipegangnya dengan menghalangi pengaruh Barat untuk masuk ke wilayah Eropa Timur.²⁰ Sedangkan disisi lain, keinginan Georgia bergabung dengan NATO semakin mantap karena Georgia merasa akan aman dan mampu untuk menghadapi ancaman Rusia jika telah menjadi anggota NATO.²¹

Secara ekonomi, Rusia juga memiliki kepentingan yang harus dipertahankannya. Hal ini dilatarbelakangi oleh letak Georgia yang sangat strategis, Georgia berbatasan langsung dengan Laut Hitam yang hingga saat ini masih menjadi sumber energi terbesar bagi negara-negara sekitarnya termasuk Rusia, dan di sebelah barat Georgia juga terdapat Laut Kaspia yang mengandung banyak sumber daya energi, minyak dan gas. Dengan begitu, Georgia terletak di posisi yang sangat strategis diantara persimpangan rute transit sumber energi yang akan menguntungkan dan menjamin keamanan energi Rusia. Jalur transit tersebut dibangun untuk menghubungkan ekspor minyak dan gas dari Laut Kaspia ke Mediteranian, Eropa,

¹⁸ International Crisis Group, *Georgia: Sliding toward Authoritarianism*, hlm. 1.

¹⁹ Dila Adita, “Strategi Buck-Passing NATO Terhadap Keanggotaan Georgia di Dalam NATO Tahun 2014”, *Jom Fisip* Vol.3 No.2, 2016, Universitas Riau, hlm. 2.

²⁰ Kholifatus Saadah, hlm. 157.

²¹ *Ibid*, hlm. 11.

dan pasar global.²² Hal tersebut tentu menjadi pertimbangan bagi Rusia jika Georgia bergabung dengan NATO, karena NATO bisa menjadikan Georgia alternatif pemasok energi bagi kawasan Eropa sehingga tidak begitu bergantung dengan Rusia.²³

Konflik Rusia dengan Georgia terus berlanjut hingga Agustus 2008 karena adanya dukungan dari Rusia kepada Ossetia Selatan dalam upaya memerdekakan diri dari Georgia. Para pejabat Rusia menjanjikan pangkalan militer dan 7.600 tentara Rusia untuk melindungi wilayah pemberontak Ossetia Selatan di Georgia dan ditambah dengan paket bantuan militer untuk Ossetia Selatan.²⁴ Menteri Luar Negeri Rusia, Sergei Lavrov, menjanjikan dukungan militer yang mencakup markas bagi menteri luar negeri Ossetia Selatan pada satu pertemuan di Moskow.²⁵ Dilanjutkan pada tahun 2006, Pemerintah Rusia memberikan paspor dan visa Rusia kepada hampir seluruh masyarakat Ossetia selatan.²⁶ Dukungan yang diberikan Rusia terhadap Ossetia Selatan berdampak semakin berkurangnya kepercayaan Georgia terhadap Rusia.

Puncak konflik Rusia dengan Georgia yang dikenal dengan *Five-Days War* atau perang lima hari pada tanggal 8 hingga 12 Agustus 2008 menimbulkan aksi saling tuduh dan saling menyerang antara Rusia dengan Georgia. Georgia menuduh

²² Devi Oftasari, *Dukungan Amerika Serikat Terhadap Georgia dalam Konflik Rusia-Georgia Periode 2001-2010*, Tesis Hubungan Internasional Universitas Indonesia Tahun 2011, hlm.75.

²³ Ali Wibisono Laksono, hlm. 4.

²⁴ Antara News, Rusia Janjikan Pangkalan, Tentara Pada Pemberontak Georgia, <http://www.antaraneews.com/print/116132/rusia-janjikan-pangkalan-tentara-pada-pemberontak-Georgia>, (diakses pada 6 oktober 2017).

²⁵ Antara News, Rusia Janjikan Pangkalan, Tentara Pada Pemberontak Georgia.

²⁶ Ali Wibisono Laksono, hlm. 56.

Rusia secara terang-terangan membantu gerakan separatis yang dianggap sebagai pelanggaran kedaulatan negara.²⁷

Pada tanggal 8 Agustus 2008, Georgia menyerang Ibu Kota Ossetia Selatan, Tskhinvali, dengan alasan untuk memulihkan ketertiban konstitusional dan menetralkan kelompok separatis yang menyerang warga sipil. Hal tersebut menimbulkan reaksi yang sangat besar dari Rusia mengingat Rusia pro terhadap Ossetia Selatan. Sebagaimana yang dikutip dari kantor berita Rusia pada konferensi Ilmiah *Academy of Military Sciences*, kepala staf umum angkatan bersenjata Rusia, Yuri Baluyevsky mengungkapkan:²⁸

Kami tidak bermaksud menyerang siapapun, namun semua mitra kami harus menyadari bahwa untuk melindungi Rusia dan sekutu-sekutunya bila perlu menggunakan angkatan bersenjata, termasuk penangkalan dan penggunaan senjata nuklir.

Dari pernyataan tersebut, sudah sangat jelas Rusia akan memberikan perlindungan kepada sekutunya yaitu Ossetia Selatan ketika mendapat serangan dari Georgia, sehingga pada 9 Agustus 2008 Rusia melakukan penyerangan balik terhadap pasukan Georgia yang berada di Tskhinvali.²⁹ Setelah itu, Parlemen Georgia menyetujui keputusan presiden bahwa negara dalam keadaan perang. Hingga tanggal 12 Agustus kedua negara sepakat menandatangani perjanjian gencatan senjata yang di moderatori oleh Uni Eropa.³⁰

²⁷BBC News, *day-by-day: Georgia - Russia Crisis*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7551576.stm>, (diakses pada 15 Oktober 2016).

²⁸ Ruslan Burhani, "Rusia Dapat Gunakan Senjata Nuklir Bila Perlu", <http://www.antarane.ws.com/berita/90705/rusia-dapat-gunakan-senjata-nuklir-bila-perlu>, (diakses pada 9 April 2017).

²⁹BBC News, *day-by-day: Georgia - Russia Crisis*.

³⁰BBC News, *day-by-day: Georgia - Russia Crisis*.

Konflik Rusia dengan Georgia ini juga berkaitan erat dengan ambisi pribadi Putin, sehingga Putin memiliki peranan yang sangat besar dalam kebijakan luar negeri yang diambil Rusia terhadap Georgia. Perbedaan jalur politik luar negeri yang dipilih oleh Shakashvili yang lebih pro-Barat, membuat Putin selalu mencurigai dan menentang politik luar negeri yang dilakukan Shakashvili. Selain itu, visi politik Putin yang ingin mewujudkan kembali persatuan Soviet, membuat kebijakan yang diambil Putin terhadap negara ex-Soviet cenderung ekspansif dan menggunakan kekuatan militer.³¹ Berdasarkan kebijakan luar negeri Rusia yang anti-Barat maka tidak mengejutkan apabila Rusia melakukan tindakan dengan menggunakan aksi militer sehubungan dengan keinginan Georgia untuk bergabung dengan NATO.

Serangan yang dilakukan oleh Rusia terhadap Georgia dalam mendukung kemerdekaan Ossetia Selatan memberikan dampak yang tidak baik bagi Rusia. Pertama, pada tanggal 2 September 2008, Georgia memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Rusia.³² Kedua, Rusia juga mendapatkan sanksi dari Uni Eropa, seperti dikeluarkannya Rusia dari anggota G-8 dan boikot Olimpiade Rusia 2014.³³ Ketiga, usaha Rusia untuk bergabung menjadi keanggotaan *World Trade Organization* (WTO) menjadi terhambat karena adanya veto dari Georgia karena permasalahan dukungan Rusia terhadap Ossetia Selatan.³⁴

³¹ Devi Oftasari, Dukungan Amerika Serikat Terhadap Georgia Dalam Konflik Rusia-Georgia Periode 2001-2010, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, (Tesis: Universitas Indonesia, 2011), hlm. 35-36.

³² Ali Wibisono Laksono, hlm. 66.

³³ Aslund Anders dan Andrew Kuchins, *The Russia Balance Sheet*, Peterson Institute, 2009, hlm. 74.

³⁴ David G. Tarr "Political Economy of Russian Trade Policy: Early Transition, Customs Unions, WTO Accession and Protection for Industrial Diversification" dikutip <http://www.tulane.edu/~dnelson/PEBricsConf/Tarr%20Russia.pdf>, diakses pada 1 April 2007.

Pada tanggal 26 Agustus 2008, Rusia memberikan pengakuan kemerdekaan kepada Ossetia Selatan.³⁵ Kementerian Luar Negeri Rusia mengeluarkan Pernyataan antara lain yang berisi sebagai berikut:³⁶

Russia has recognized the independence of South Ossetia and Abkhazia, mindful of its responsibility for ensuring the survival of their fraternal peoples in the face of aggressive, chauvinistic policy pursued by Tbilisi.

Hal ini berkorelasi dengan statement Presiden Rusia, Dmitry Medvedev yang diputuskan dalam pidatonya:³⁷

A decision needs to be taken based on the situation on the ground. Considering the freely expressed will of the Ossetian and Abkhaz peoples and being guided by the provisions of the UN Charter, the 1970 Declaration on the Principles of International Law Governing Friendly Relations Between States, the CSCE Helsinki Final Act of 1975 and other fundamental international instruments, I signed Decrees on the recognition by the Russian Federation of South Ossetia's independence.

Namun, hal itu mendapat kecaman dari Georgia dan dunia internasional karena aksi yang dilakukan oleh Rusia dianggap telah mencampuri kedaulatan Georgia. Pengakuan kemerdekaan tersebut juga berangkat dari latar belakang yang dijabarkan di atas, peneliti ingin melihat alasan Rusia dalam mendukung kemerdekaan Ossetia Selatan dari Georgia.

³⁵ Jim Nichol, *Russia-Georgia Conflict in South Ossetia: Context and Implication for U.S Interest*, Specialist in Russian and Eurasian Affairs (Foreign Affairs, Defense, and Trade Division), hlm. 9.

³⁶ The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation, "Statement by the Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation", http://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/327238, (diakses pada 9 April 2017).

³⁷ Muhammad Ahalla Tsauro, Pengaruh Media dan Opini Publik Dalam Kebijakan Operasi Militer Rusia Pada Perang Rusia-Georgia 2008, Tahun IX, No.1, Januari - Juni 2016, hlm. 6.