

# **BABI**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Georgia merupakan salah satu negara di wilayah Eurasia sebelah selatan pegunungan Kaukasus yang memiliki luas wilayah sekitar 69.700 km<sup>2</sup>. Wilayah Georgia berbatasan dengan Laut Hitam di bagian barat, Rusia di bagian utara, di bagian selatan berbatasan dengan Turki dan Armenia dan di bagian timur berbatasan dengan Azerbaijan. Georgia dan Rusia terlibat dalam pertikaian semenjak Uni Soviet runtuh pada tahun 1990-an, dikarenakan perbedaan kekuatan ekonomi, dan militer yang dimiliki kedua negara berbeda.

Rusia dan Georgia merupakan negara yang dulunya sama-sama merupakan bagian dari bekas bagian Uni Soviet. Saat Uni Soviet mengalami kehancuran berbagai wilayah yang dulunya merupakan bagian dari republik Uni Soviet memerdekakan dirinya, termasuk Georgia. Namun, Rusia yang merupakan republik terbesar dari Uni Soviet terus berusaha untuk memiliki pengaruh terhadap negara-negara bekas republik Uni Soviet.<sup>1</sup>

Rusia jauh lebih unggul dibidang militer dan ekonomi dibandingkan Georgia. Keinginan Rusia untuk terus melakukan intervensi terhadap Georgia pada akhirnya menyebabkan Georgia merasa Rusia seolah negara pengganti Uni Soviet yang tidak membiarkan Georgia memiliki kemerdekaan penuh sebagai sebuah negara. Pertikaian yang paling menonjol diantara kedua negara tersebut

---

<sup>1</sup> “Georgia Puji Keberhasilan Latihan Perang NATO,” dalam <http://www.antara.co.id/view/?i=1243890383&c=INT&s=ERO>, diakses tanggal 7 Juli 2009.

adalah seputar masalah pangkalan militer milik Rusia peninggalan Uni Soviet yang berada di wilayah Georgia juga merupakan bagian dari wilayah Uni Soviet.<sup>2</sup> Saat Georgia dipimpin oleh Saakashvili, usaha Georgia untuk melepaskan diri dari Rusia semakin besar. Untuk memahami upaya yang dilakukan oleh Saakashvili tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Upaya Georgia Meminimalisir Intervensi Rusia terhadap Georgia".

## **B. Latar Belakang Masalah**

Georgia bersama Rusia dulunya adalah bagian dari Uni Soviet. Ketika Uni Soviet mengalami kehancuran di tahun 1991, menyusul runtuhnya tembok Berlin, Rusia dan Georgia menjadi negara sendiri. Inti konflik Georgia dan Rusia adalah ketidakpuasan Rusia dimulai pada tahun 1991. Ketika itu Uni Soviet pecah, setelah sejumlah negara bagian menyatakan diri merdeka. Bertahun-tahun Rusia menganggap republik-republik yang masih muda ini sebagai wilayah yang memberontak. Rusia ingin negara-negara bekas pecahan dari Uni Soviet bergabung dengan Rusia. Tetapi sebagian di antaranya, seperti Ukraina dan Georgia menekankan pemisahan mereka dari bawah kekuasaan Rusia dan berkeinginan menjadi anggota Uni Eropa serta pakta pertahanan NATO.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> "Markas Militer Pemicu Konflik," dalam <http://cetak/0505/11/In /1743602.htm>, diakses tanggal 27 Maret 2009.

<sup>3</sup> "Konflik Rusia Georgia Kembali Membara," dalam <http://www.rnw.nl/id/bahasa-indonesia/article/konflik-rusia-georgia-kembali-membara>, diakses tanggal 20 Agustus 2009.

Di Georgia tahun 2003 sewaktu pecah revolusi mawar. Ketika itu Presiden Eduard Shevardnadze, yang pernah menjabat menteri luar negeri Uni Soviet, digantikan presiden yang sekarang Mikheil Saakashvili. Sejak itu Georgia juga bercita-cita menjadi anggota NATO, menuntut ditutupnya dua pangkalan militer terakhir Rusia di Georgia, dan meminta bantuan penasehat militer dari Amerika. Rusia masih punya pengaruh di Georgia sehubungan dua konflik teritorial. Teritori yang pertama wilayah Abkhazia di Laut Hitam, dan yang lainnya Osetia Selatan, tidak jauh dari desa Tsitelubani, di mana pesawat-pesawat tempur Rusia disinyalir. Baik di Abkhazia dan Osetia Selatan, sejak tahun 1990-an berkecamuk konflik otonomi berdasarkan etnik suku. Abkhazia yang pro Rusia mengusir warga Georgia, sedangkan warga Osetia Selatan yang juga pro Rusia menjalin hubungan dengan Moskow, sesuatu yang tidak disukai Tblisi.<sup>4</sup>

Adanya latar belakang sejarah Georgia yang dulunya merupakan bekas republik Uni Soviet membuat Rusia terus berusaha mempengaruhi Georgia agar tunduk pada Rusia. Georgia memperoleh kemerdekaan dari Uni Soviet pada tanggal 9 April 1991.<sup>5</sup> Kemerdekaan yang diperoleh Georgia tidak membuat Georgia benar-benar menjadi negara yang merdeka. Wilayah Georgia masih “diduduki” oleh negara lain yaitu Rusia. Georgia sebagai sebuah negara yang merdeka seharusnya bebas dari intervensi negara lain dan melepaskan wilayahnya

---

<sup>4</sup> “Cheney: AS Berkomitmen Dukung Keanggotaan Georgia Dalam NATO,” dalam [http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/04/content\\_9771045.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/04/content_9771045.htm), diakses tanggal 20 Agustus 2009.

<sup>5</sup> “Rasmussen: Nato Tidak Bertentangan Dengan Rusia,” dalam <http://www.antaraneews.com/view/?i=1248037497&c=INT&s=ERO>, diakses tanggal 7 Agustus 2009.

yang ditempati oleh Rusia. Namun nampaknya Rusia tidak berkeinginan untuk melepaskan Georgia.

Rusia memiliki pangkalan militer di wilayah Georgia yaitu, Gudauta, Batumi, Akhalkalaki. Melalui *Organization of Security and Cooperation in Europe* (OSCE) di Istanbul pada tahun 1999, Rusia kemudian sepakat akan menarik pangkalan militernya di salah satu provinsi tersebut pada tahun 2008 hingga batas akhir penarikan tahun 2010. Masalah lain yang menyebabkan hubungan Georgia-Rusia memburuk adalah dukungan Rusia terhadap gerakan separatisme di dua provinsi Georgia yaitu, Abkhazia dan Ossetia Selatan, serta masalah pelanggaran wilayah milik Georgia oleh angkatan udara milik Rusia.

Pemerintah Rusia banyak melakukan sanksi ekonomi dalam pertikaian antara Georgia dengan Rusia. Sanksi ekonomi tersebut yaitu Rusia melakukannya pembatasan jalur transportasi baik jalur darat maupun jalur udara dari Rusia ke Georgia dan sebaliknya dari Georgia ke Rusia. Pada tahun 2002, Rusia menutup import anggur dan air mineral dari Georgia, menaikkan harga gas yang di jual ke Georgia dan menghentikan transaksi perbankan. Polisi Rusia juga menyerbu kepentingan bisnis Georgia di Moskow. Aparat menutup bisnis kasino di Rusia yang dimiliki warga Georgia, menduduki wisma Georgia, dan menyita setengah juta botol anggur Georgia.

Hal ini merupakan langkah Rusia untuk menekan Georgia karena Rusia merupakan mitra dagang utama Georgia sehingga dapat melumpuhkan perekonomian Georgia. Selain sanksi ekonomi, Rusia juga memberlakukan penurunan hubungan diplomatik yaitu dengan penarikan staf kedutaannya di

Georgia. Komunitas Internasional seperti Amerika Serikat dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), mencoba meleraikan kedua belah pihak, tetapi belum berhasil.<sup>6</sup>

Permintaan komunitas internasional agar Rusia mengakhiri blokade ekonomi terhadap Georgia tidak pernah dihiraukan pemerintah Rusia. Pernyataan bahwa blokade itu membuat Rusia makin buruk di mata internasional juga tidak dihiraukan. Sikap keras Rusia itu kemudian dibalas dengan sikap kesal oleh pihak Georgia, sehingga konflik yang terjadi antara Georgia-Rusia berakibat pada semakin memburuknya hubungan politik luar negeri kedua negara tersebut.

Semenjak Saakashvili dinobatkan menjadi Presiden pada tahun 2004 Georgia semakin menjaga jarak dengan Rusia. Di bawah pemerintahannya, Georgia mulai berani menentang Rusia. Melihat dari konflik atau masalah hubungan Georgia-Rusia maka akan sangat menarik apabila masalah ini diteliti dan dikaji lebih dalam terutama mempelajari tentang politik luar negeri Georgia dalam upaya Georgia meminimalisir intervensi Rusia terhadap Georgia.

Sejak Saakashvili naik ke tampuk kekuasaan sebagai Presiden Georgia pada tahun 2004, pemerintah Rusia sudah mulai tidak mendukung kepemimpinan Saakashvili. Lewat Revolusi Mawar, Saakashvili berhasil menggulingkan Presiden Eduard Shevardnadze pada tahun 2003.

---

<sup>6</sup> "Barack Obama Ajak Rusia "Mandi Nuklir"," dalam <http://www.suaramedia.com/eropa/barack-obama-ajak-rusia-mandi-nuklir.html>, diakses tanggal 7 Agustus 2009.

Di Georgia tahun 2003 terjadi revolusi mawar. Pada 25 Januari 2004, Saakashvili yang saat itu berusia 36 tahun untuk pertama kali di benua Eropa tampil menjadi presiden. Misha, panggilan akrab rakyat Georgia untuk Saakashvili. Saakashvili, naik menjadi Presiden Georgia atas dukungan rakyat setelah revolusi mawar yang berhasil menjatuhkan Presiden Eduard Shevardnadze. Pada pemilu 2004, banyak yang mendukung Saakashvili saat itu, 96 persen suara diperoleh Saakashvili dan mengantarkannya menjadi presiden di negara seluas 350 km persegi itu. Saat Saakashvili memerintah Georgia, Saakashvili berkeinginan untuk membawa Georgia bergabung dalam NATO dan Uni Eropa. Hal tersebut tentu saja membawa dampak pro dan kontra baik masyarakat Georgia sendiri maupun negara lain utamanya Rusia yang berkeinginan untuk tetap intervensi terhadap Georgia.

Shevardnadze dahulu adalah menlu Uni Soviet (1985-1990) pada masa pemerintahan Presiden Uni Soviet Mikhail Gorbachev, Shevardnadze menjadi Presiden Georgia tahun 1995-2003. Di bawah pemerintahannya Georgia tidak pernah dapat lepas dari intervensi Rusia. Lebih buruk lagi, Georgia terjebak ke dalam pemerintahan yang korup, dan diatur oleh kelompok kriminal dan hasilnya walaupun sudah merdeka sejak April 1991, Georgia tetap tenggelam dan terisolasi.<sup>7</sup> Setelah tiga tahun kepemimpinan Saakashvili, keadaan Georgia sudah mulai mengalami kenaikan dan berjalan membaik. Korupsi yang sudah lama terjadi didalam pemerintahan Georgia mulai dibersihkan dengan membasmi kelompok perusuh. Semua tindakan itu mendapat dukungan dari sekjen PBB Kofi

---

<sup>7</sup> “Tindakan Rusia Menyiratkan Kekejaman” dalam <http://www.kompas.com/verl/Internasional/0610/08/043813.htm>, diakses tanggal 14 Agustus 2009.

Annan, akan tetapi tugas-tugas pemerintah Georgia menjadi semakin rumit karena ambisi para pemimpin Rusia yang terus menerus mencampuri urusan dalam negeri Georgia.

Pemerintah Georgia dan Rusia sejak lama terlibat dalam perselisihan seputar masalah pangkalan militer milik Rusia yang berada di Wilayah Georgia. Pangkalan militer tersebut telah dibangun sejak masih menjadi negara bagian Uni Soviet hingga runtuhnya Uni Soviet dan akhirnya pangkalan militer tersebut menjadi sengketa karena berada di wilayah Georgia. Rusia berulang kali dituntut oleh pemerintah Georgia untuk segera menarik mundur tentaranya dari wilayah itu dan menutup pangkalan militernya. Rusia berjanji akan menutup pangkalan militernya yang terletak di Gudauta, Abkhazia. Rusia juga berjanji menarik pasukannya serta perlengkapan militernya yang berada di salah satu dari tiga pangkalan militernya di Georgia. Janji ini diucapkan Rusia dalam pertemuan *Organization of Security and Cooperation in Europe* (OSCE) atau Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa yang diadakan di Istanbul pada tahun 1999.<sup>8</sup>

Terdapat tiga pangkalan militer Rusia yang berada di wilayah Georgia yaitu, Gudauta, Batumi, dan Akhalkalaki. Ketiga pangkalan yang berada di wilayah Georgia tersebut menunjukkan bahwa Rusia terus berusaha melakukan intervensi terhadap Georgia.

---

<sup>8</sup> “Markas Militer Pemicu Konflik” dalam, [http: cetak/0505/11/In /1743602.htm](http://cetak/0505/11/In /1743602.htm), diakses tanggal 27 Agustus 2009.

Sebelumnya Rusia juga mempunyai dua pangkalan lainnya yaitu di Vaziani dan Tbilisi tetapi dua pangkalan militer ini tidak lagi berfungsi karena telah ditutup dan diserahkan kepada Georgia tahun 2001. Pasukan dan perlengkapan militer Rusia itu kemudian dipindah ke Gudauta. Ternyata proses pemindahan pasukan dan perlengkapan militer ini rumit karena lokasi pangkalan Gudauta yang sulit dan daerah-daerah yang dilewati pasukan Rusia termasuk ke dalam daerah kekuasaan kelompok gerilyawan separatis di Georgia.

Rusia kemudian menawarkan alternatif lain yaitu, mengubah pangkalan militer Gudauta menjadi pusat pelatihan dan rehabilitasi bagi personel tentara penjaga perdamaian Rusia yang sudah bertugas di Abkhazia sejak tahun 1994. Rusia kemudian mengusulkan solusi alternatif untuk menggunakan pangkalan militer Rusia di Batumi sebagai pusat pelatihan bersama untuk anti terorisme karena lokasinya terletak di dekat pinggiran pantai.

Sementara untuk pangkalan Akhalkalaki bisa digunakan untuk pusat pelatihan penjaga perbatasan dan ahli-ahli khusus yang menangani kondisi darurat. Usulan Rusia tersebut tidak ditanggapi oleh pemerintah Georgia karena sama saja fungsinya sebagai pangkalan militer. Georgia tidak menginginkan akan ada lagi pangkalan militer milik asing di wilayahnya setelah pangkalan militer Rusia yang dinilai merugikan Georgia.

Hubungan antara Georgia dengan Rusia memburuk karena tentara Rusia mendukung gerakan separatisme di dua provinsi Georgia, yakni Abkhazia dan Ossetia Selatan. Pada dua provinsi itu terjadi pembantaian etnis, yang diprovokasi militer Rusia. Georgia juga menjadi perlintasan perdagangan senjata gelap yang

dimotori organisasi kriminal. Semua itu bertentangan dengan hak Georgia yang merdeka, berdaulat, sebagaimana keinginan dan cita-cita Georgia.

Kelompok gerilyawan separatistis di Abkhazia dan Ossetia Selatan, yang merupakan wilayah dari Georgia, meminta pemisahan diri dari Georgia pada masa perang awal 1990-an. Warga etnik Georgia diusir dari Abkhazia. Pemerintah Georgia menuding pemerintah Rusia mendukung kelompok ini dengan memberi bantuan pasukan perdamaian dan bantuan militer lainnya. Bahkan kedua daerah tersebut selama ini bisa bertahan dengan bantuan perdagangan dan ekonomi dari Rusia.

Menteri luar negeri Rusia Sergei Lavrov memperingatkan bahwa pasukan Rusia di Ossetia Selatan mempunyai kekuasaan yang luas untuk membatasi kekerasan disana dan komandan pasukan pemelihara perdamaian Rusia mempunyai kekuasaan untuk membubarkan dan mengalahkan serangan-serangan kelompok bersenjata yang tidak terkontrol.<sup>9</sup> Selanjutnya, hubungan kedua negara semakin memburuk karena Saakashvili menangkap dan menahan empat perwira militer Rusia pada 27 September 2006.

Peristiwa itu ditangkap di Provinsi Abkhazia dan Ossetia Selatan atas tuduhan spionase (mata-mata). Penangkapan itu terduga bertujuan membuat tentara Rusia mundur dari Georgia. Dengan demikian Georgia dapat mengambil alih kontrol atas dua provinsi di Georgia yang didominasi etnis Rusia, yakni Provinsi Abkhazia dan Ossetia Selatan. Pemerintahan Georgia memiliki bukti rekaman video yang memperlihatkan tentara Rusia memberi uang sogok kepada

---

<sup>9</sup> "Rusia Peringatkan Georgia Mengenai Ossetia Selatan" dalam, <http://voanews.com/indonesian/archive/2004-07/a-2004-07-12-61.cfm?textmode=0>, diakses tanggal 7 Agustus 2009.

agen intelijen Georgia terkait dengan informasi kemiliteran Georgia.

Menurut Presiden Saakashvili, tindakan Georgia masih dibawah koridor hukum dan itu merupakan hak Georgia. Ke empat perwira tersebut telah diserahkan pada 2 Oktober 2006 melalui *Organization of Security and Cooperation in Europe* (OSCE) yaitu Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa yang bertindak sebagai penengah antara Georgia dan Rusia. Rusia masih belum bisa menerima tindakan Georgia yang telah menyandera empat perwira militernya dalam pernyataan keras, Putin menuduh Georgia sebagai negara terorisme dan penyanderaan dengan menangkap para perwira militer Rusia dan menuduh mereka melakukan kegiatan spionase yaitu mata-mata.<sup>10</sup> Penahanan itu menimbulkan krisis paling berbahaya antara Georgia yang pro Barat dengan Rusia, bekas negara Soviet yang besar itu.

Keputusan Rusia memutuskan semua hubungan dengan Georgia membuat konflik kedua negara semakin “tajam”. Rusia terus melakukan intervensi terhadap Georgia. Rusia berjanji menarik mundur secara penuh tentaranya dari Georgia pada tahun 2008 tetapi realitanya tidak dilakukan.

Penangkapan empat perwira Rusia oleh pemerintah Georgia atas tuduhan mata-mata dan bertujuan agar membuat tentara Rusia mundur dari Georgia hal itu membuat Rusia membatalkan kelanjutan penarikan itu. Akhirnya Saakashvili berusaha menjalin hubungan baik dengan Rusia dengan cara menyerahkan para perwira yang ditahan. Saakashvili mengingatkan kepada Rusia bahwa Georgia

---

<sup>10</sup> “Georgia Akan Serahkan Empat Tentara Rusia ke OSCE” dalam, <http://kapanlagi.com/h/0000137189.html>, diakses tanggal 2 Agustus 2009.

kini bukan lagi bagian dari Uni Soviet dan juga bukan bagian dari Rusia. Wewenang kekuasaan Georgia ada di Tbilisi dan bukan di Moskow.<sup>11</sup>

Saakashvili juga memiliki hubungan yang kurang baik dengan oposisi. Kemenangan Saakashvili dalam pemilihan presiden di Georgia dianggap oleh oposisi sebagai suatu yang kurang baik. Oposisi menganggap kemenangan Saakashvili hanya merupakan pemanfaatan kesempatan saja. Oposisi lebih mendukung presiden Georgia yang lama yaitu Eduard Shevardadze dibandingkan dengan Saakashvili.

Keberadaan oposisi di Georgia pada akhirnya membuat oposisi terus mengkritisi kebijakan yang dibuat Saakashvili, termasuk keinginan Saakashvili untuk membawa Georgia lebih dekat dengan negara-negara Uni Eropa.<sup>12</sup> Alasan pertama tidak disukainya Saakashvili yang dimiliki oposisi yang pada awalnya dianggap telah memanfaatkan kondisi Georgia pasca mundurnya Shevardadze. Semakin tidak disukainya Saakashvili semakin meningkat karena oposisi memiliki kedekatan dengan Rusia.

Rusia berusaha melakukan pendekatan dengan oposisi yang pada akhirnya membuat oposisi yang ada di Georgia berusaha menentang Saakashvili untuk dekat dengan Amerika dan Eropa. Kedekatan antara Amerika dengan Rusia tentu saja akan menghalangi Rusia melakukan intervensi terhadap Georgia mengingat kemampuan militer Amerika lebih besar dibandingkan dengan Rusia.

---

<sup>11</sup> "Lavrov Menuding NATO Georgia Tangkap Tentara Rusia Setelah Saakashvili ke Washington" dalam, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0610/04/3002461.htm> diakses tanggal 12 Agustus 2009.

<sup>12</sup> Saakashvili akan Menghadapi Berbagai Kesulitan dalam Negeri," dalam <http://groups.yahoo.com/group/indonesian-studies/message/607?l=1>, diakses tanggal 1 Oktober 2009.

### **C. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah yang terjadi antara Georgia dan Rusia maka dapat ditarik suatu pokok permasalahan yaitu apa upaya yang dilakukan Georgia untuk meminimalisir intervensi Rusia terhadap Georgia?

### **D. Kerangka Pemikiran**

#### **1. Konsep Aliansi**

Persekutuan atau aliansi merupakan suatu perkumpulan yang didalamnya ada saling hubungan antar anggotanya. Aliansi biasanya akan saling membantu untuk mencapai suatu tujuan. Aliansi dapat juga disebut sebagai gabungan. Suatu aliansi umumnya terdiri dari beberapa negara yang saling bekerjasama.<sup>13</sup>

Meskipun dalam suatu koalisi ada tujuan yang akan dicapai, namun pada dasarnya masing-masing negara memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Aliansi seperti ini mungkin bersifat sementara atau berasas manfaat. Adanya aliansi tentu saja akan mempermudah pencapaian suatu tujuan. Aliansi akan memberikan kesempatan kepada negara-negara untuk menjalin kedekatan atau saling berinteraksi. Interaksi yang terjalin dengan baik tentu akan semakin mempermudah kedua negara untuk saling bekerjasama.

---

<sup>13</sup> "Wacana Koalisi Pasca Pemilu Legislatif," dalam <http://www.lampungpost.com/cetak/berita.php?id=2009041506371068>, diakses tanggal 7 Juli 2009.

Saakashvili untuk meminimalisir intervensi Rusia terhadap Georgia berusaha untuk bergabung dalam Uni Eropa (UE) dan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO). Presiden Georgia, Mikheil Saakashvili mengatakan bahwa pihaknya telah mendesak keinginannya kepada para pemimpin Barat untuk mempercepat proses keanggotaan negerinya bergabung UE dan NATO. Pernyataannya secara langsung sebagai berikut: "Georgia telah meminta pemimpin dunia untuk mempercepat integrasi negeri ini ke dalam NATO dan Uni Eropa".<sup>14</sup>

Para menteri NATO telah memutuskan akan membentuk komisi NATO-Georgia, dan kembali meyakinkan rencana mereka untuk menerima Georgia sebagai anggota NATO. Pada tanggal 19 Januari 2008, Georgia mengumumkan bahwa sebanyak 77 persen penduduk Georgia memilih bergabung dengan NATO dalam suatu referendum. Bergabungnya Georgia ke dalam NATO akan secara serius merubah situasi geostrategis regional.

## **2. Teori Pengambilan Keputusan Model Rasional**

Teori pengambilan keputusan model rasional merupakan sebuah model ideal pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional, terdiri dari seorang individu rasional yang mempunyai akitifitas-aktifitas berikut ini secara berurutan:

1. Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah.
2. Seluruh alternatif strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan didaftar.

---

<sup>14</sup> "Rusia Dapat Gunakan Senjata Nuklir Bila Perlu," dalam <http://www.antara.co.id/view/?i=1200829628&c=INT&s=>, diakses tanggal 7 Juli 2009.

3. Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternatif diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan.
4. Strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau dapat memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut.<sup>15</sup>

James N. Rosenau mengemukakan bahwa:

(Pendekatan ini) menyatakan bahwa para pejabat itu disadari atau tidak, memiliki pendapat prioritas nilai (atau tujuan yang hendak dikejar); bahwa mereka mempunyai konsepsi betapapun kasarnya, tentang sarana yang dipunyai dan efektifitas potensial masing-masing (untuk mencapai tujuan itu); bahwa mereka melibatkan diri dalam upaya, betapapun sedikitnya untuk menghubungkan sarana itu dengan tujuan yang ditetapkan; dan bahwa mereka dalam suatu tahapan memilih alternatif cara bertindak yang dianggap paling mungkin untuk menangani situasi yang ada.<sup>16</sup>

Maksud dari pernyataan di atas adalah sebelum mengambil keputusan akhir, para pembuat keputusan telah mempertimbangkan berbagai pilihan dan strategi yang dapat digunakan untuk mencapai prioritas nilai atau tujuan yang hendak dikejar hingga akhirnya mereka memilih alternatif tindakan yang dianggap paling baik (optimal) sesuai dengan situasi yang dihadapi.

Model rasional adalah rasional dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Teori-teori rasionalis berakar dalam aliran-aliran pemikiran positifisme dan rasionalisme

---

<sup>15</sup> Michael Carley, *Rational Techniques in Policy Analysis*, London Heinemann, 1980, Hal.11, dikutip dalam "Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik, Menembus Batas rasionalisme, Inkrementalisme, dan Irasionalisme", [www.elisa.ugm.ac.id](http://www.elisa.ugm.ac.id), diakses tanggal 4 Juli 2008.

<sup>16</sup> Mohtar Mas' oed, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisasi*, Pusat Antar Universitas-Studi Sosial, UGM, Yogyakarta, 1989, Hal.122.

zaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan yang ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia.<sup>17</sup>

Ide-ide ini didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan sosial seharusnya diselesaikan melalui cara yang ilmiah dan rasional melalui pengumpulan segala informasi yang relevan dan berbagai alternatif yang dianggap terbaik. Tugas analisis kebijakan di sini adalah mengembangkan pengetahuan yang relevan dan kemudian menawarkannya pada pemerintah untuk diaplikasikan.

Pembuat kebijakan diasumsikan untuk bekerja sebagai teknisi atau manajer bisnis yang mengidentifikasi suatu masalah dan kemudian mengadopsi cara yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi masalah tersebut. Pendekatan ini berorientasi pada pemecahan masalah, sehingga sering juga disebut sebagai pendekatan ilmiah, rekayasa, atau manajerial. Pengambilan keputusan atas suatu tindakan tertentu, berarti menimbang antara keuntungan dengan biaya yang diperkirakan harus dikeluarkan.<sup>18</sup>

Georgia merupakan negara yang memiliki perekonomian kurang mapan dan juga mempunyai masalah dalam bidang keamanan. Upaya yang dilakukan oleh Georgia untuk meminimalisir intervensi Rusia di Georgia adalah dengan cara internal dan eksternal. Secara internal, Saakashvili mendapat tekanan dari oposisi. Saakashvili kurang disukai oleh oposisi karena Saakashvili dianggap berusaha

---

<sup>17</sup> Bruce Jennings, 'Interpretation and The Practice of Policy Analysis', dalam Frank Fischer & John Forester (Eds.), *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. Newbury Park: Sage, 1987: 128-152, dikutip dalam "Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik, Menembus Batas Rasionalisme, Inkrementalisme dan Irasionalisme", [www.elisa.ugm.ac.id](http://www.elisa.ugm.ac.id), diakses tanggal 4 Juli 2008.

<sup>18</sup> *Ibid.*

untuk merubah tatanan yang sudah ada, yaitu merubah kedekatan Georgia dengan Rusia.

Oposisi yang ada di Georgia memiliki kedekatan hubungan dengan Rusia karena Rusia sering memberikan bantuan dana kepada oposisi. Hal itu mengakibatkan Oposisi lebih mendukung keberadaan Rusia dibandingkan dengan keinginan Saakashvili untuk lebih mendekatkan Georgia ke negara-negara Eropa. Saakashvili berpikir secara rasional bahwa sulit bagi Saakashvili apabila terus mendapat tekanan dari oposisi. Pada akhirnya Saakashvili berusaha melakukan pendekatan dengan oposisi.

Oposisi yang ada di Georgia, terus berusaha menjatuhkan Saakashvili dari jabatannya sebagai presiden Georgia. Hal itu dapat dilihat dari banyaknya unjuk rasa yang dilakukan oleh oposisi. Masyarakat Georgia sendiri cukup banyak yang terlibat dengan kegiatan tersebut setelah mendapatkan informasi-informasi buruk yang disampaikan oleh oposisi berkaitan dengan Saakashvili.

Unjuk rasa yang dilakukan oposisi tidak jarang bahkan membawa korban jiwa. Saakashvili sebagai seorang pemimpin tentu saja mengalami kesulitan untuk terus mengakomodir berbagai unjuk rasa yang dilakukan oleh oposisi. Saakashvili secara rasional berusaha untuk menimbang apa yang harus dilakukannya untuk menekan keberadaan oposisi yang apabila dibiarkan dapat mengganggu berlangsungnya kegiatan pemerintahan Georgia.

Georgia juga sering berkonflik dengan negara lain, seperti konflik Georgia dengan Rusia. Kondisi tersebut merupakan hal yang penting untuk segera diatasi bagi presiden Saakashvili yang terpilih dalam pemilu Georgia 2004. Apabila ingin

dianggap masyarakat internasional sebagai negara yang benar-benar merdeka maka Georgia harus menghilangkan intervensi negara lain. Selama ini hal itu belum terwujud. Georgia meski sudah merdeka lepas dari Uni Soviet saat ini kedudukannya seakan berubah menjadi bagian dari Rusia. Artinya, Georgia belum dapat merdeka secara nyata.

Salah satu tantangan yang dihadapi oleh Saakashvili pasca terpilihnya dalam pemilu 2004 adalah menyelesaikan masalah keamanan. Di bidang keamanan, tantangan yang pertama adalah Saakashvili harus berupaya meningkatkan kerjasama keamanan dengan berbagai negara, terutama dengan Amerika Serikat. Saakashvili pada awalnya tidak memiliki kedekatan hubungan dengan negara Amerika mengingat Georgia adalah bekas bagian dari Uni Soviet sedangkan diketahui bahwa Amerika memiliki sejarah kerenggangan hubungan dengan Uni Soviet. Selain itu, kedekatan dengan Amerika dapat membantu meminimalisir gangguan keamanan dan banyaknya gangguan keamanan di Georgia.<sup>19</sup>

Tantangan lainnya adalah Saakashvili mendapatkan tekanan dari oposisi yang ada di Georgia. Oposisi berusaha membuat Saakashvili mundur dari jabatannya sebagai presiden Georgia. Saakashvili dianggap tidak mampu oleh oposisi untuk membawa Georgia lebih maju karena Saakashvili lebih memilih untuk dekat dengan negara-negara Eropa dibandingkan dengan Rusia yang sama-sama memiliki latar belakang bekas pecahan Uni Soviet.

---

<sup>19</sup> “Pakistan Harapkan Bantuan IMF”, dalam <http://www.kompas.com/kompascetak/htm>, diakses tanggal 4 November 2008.

Sepanjang sejarah, Georgia ditaklukan oleh kerajaan-kerajaan Muslim beberapa kali. Tbilisi (ibukota) ditaklukan oleh orang-orang Arab dalam abad ke-8 dan suatu masyarakat Muslim menetap di sana. Pada abad ke-8, Ottoman Turks dan Safavids Iran (orang-orang Persia) menguasai banyak daerah di Georgia. Para migran yang kemudian dikenal sebagai Tatars, juga memutuskan untuk membuat daerah tersebut menjadi tempat kediaman mereka. Selama era Soviet, Undang-undang Islam (Syariah) dan Pemerintahan dihapus pada tahun 1926.

Namun menjelang tahun 1930, sebuah kompromi yang dicapai memberikan orang-orang Muslim kemerdekaan yang pasti. Saat Perang Dunia II, Pemerintah Soviet mendirikan Dewan Agama Muslim untuk mengendalikan umat Muslim di seluruh daerah tersebut. Beberapa orang Muslim dideportasi (tergantung pada etnisnya) dan deportasi tersebut sebenarnya berlanjut sampai akhir abad ke-20. Masalah-masalah keamanan dalam negeri Georgia diharapkan juga akan selesai dengan adanya bantuan keamanan dari Amerika.<sup>20</sup> Amerika sendiri memiliki kerenggangan hubungan dengan Rusia. Hal itu tentu saja menguntungkan Georgia. Amerika sebagai negara yang memiliki pengaruh besar dalam dunia internasional, tentu saja dapat membantu Georgia untuk meminimalisir intervensi Rusia terhadap Georgia. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa untuk meminimalisir intervensi Rusia terhadap Georgia maka Saakashvili berusaha untuk melakukan kerjasama dengan Amerika.

---

<sup>20</sup> “Pelantikan Presiden Bersimbah Darah Bom Bunuh Diri,” dalam <http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/07/20002994/pelantikan.president.bersimbah.darah.bom.bunuh.diri>, diakses tanggal 11 Januari 2009.

## **E. Hipotesa**

Berdasarkan pada perumusan masalah dan kerangka teori diatas, maka hipotesa penelitian ini adalah upaya yang dilakukan Georgia untuk meminimalisir intervensi Rusia terhadap Georgia adalah:

1. dengan cara internal yaitu bekerjasama dengan oposisi
2. dengan cara eksternal yaitu:
  - a. berusaha untuk bergabung dalam UE dan NATO
  - b. melakukan kerjasama dengan Amerika.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian ini terdiri dari jenis penelitian, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data.

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan penelitian kualitatif, yaitu analisis penelitian yang didasarkan pada data-data yang dikaji atas dasar realitas data yang diperoleh dan yang dipaparkan secara diskriptif.

### **2. Tehnik Pengumpulan Data**

Tekhnik pengumpulan data yang penulis gunakan disini adalah dengan metode *library research* (penelitian kepustakaan), dimana pengumpulan data diambil dari buku-buku literatur, jurnal penelitian, artikel, maupun berita-berita yang dimuat dalam berbagai media massa maupun media elektronik yang sesuai dan relevan dengan penelitian ini.

### 3. Tehnik Analisis Data

Metode penulisan yang digunakan adalah *Diskriptif Analisis*. Menggambarkan situasi yang relevan atas fakta dan data-data untuk dihubungkan antar variabel, menginterpretasikannya dan untuk selanjutnya ditarik kesimpulan.

### **G. Jangkauan Penelitian**

Jangkauan penelitian dan penentuan batas-batas ruang lingkup penelitian dimaksudkan agar penelitian ini nantinya dapat lebih terfokus pada masalah spesifik yang mampu berpengaruh pada analisis masalah. Jangkauan penelitian ini diawali pada awal januari 2004 karena pada masa itu Saakashvili dinobatkan menjadi Presiden Georgia dan penulis memberi batasan akhir penelitian yaitu sampai tahun 2009 karena pada saat itu Rusia dilaporkan ke DK-PBB karena kembali melakukan pelanggaran wilayah pertahanan udara milik Georgia yang mengganggu stabilitas pertahanan dan keamanan Georgia.

### **H. Tujuan Penulisan**

Tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Georgia untuk meminimalisir intervensi Rusia terhadap Georgia.
2. Untuk mengetahui sejauh mana intervensi yang dilakukan pemerintah Rusia terhadap Georgia.
3. Untuk mengetahui sejauh mana hubungan politik luar negeri Georgia dan Rusia pasca Saakashvili terpilih menjadi presiden Georgia pada tahun 2004.

4. Untuk mengetahui dukungan reaksi Amerika kepada Georgia terhadap masalah Georgia dan Rusia.

## **I. Sistematika Penulisan**

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas dari apa yang diuraikan dalam pendahuluan, maka disajikan sistematika penulisan yang terbagi dalam 5 bab, yaitu:

Bab I berisikan tentang pendahuluan, meliputi alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II berisi dinamika hubungan antara Georgia dengan Rusia yang didalamnya akan diuraikan tentang sejarah Georgia, dan upaya yang dilakukan Rusia untuk memperluas hegemoninya di Georgia.

Di Bab III akan dibahas upaya Georgia bekerjasama dengan oposisi. Pada bab ini dijelaskan tentang partai oposisi di Georgia yang didalamnya meliputi hubungan antara Saakashvili dengan partai oposisi, kegiatan yang dilakukan partai oposisi untuk menentang Saakashvili, serta upaya Saakashvili bekerjasama dengan oposisi. Selain itu, pada bab III akan dibahas juga mengenai Saakashvili yang melakukan pemilu presiden, meminta oposisi untuk berunding, dan meyakinkan kepada partai oposisi akan berdamai dengan Rusia.

Pada bab IV berisi tentang upaya yang dilakukan Georgia secara eksternal dalam melakukan kerjasama dengan Amerika Serikat. Selain itu akan diuraikan tentang kebijakan Georgia memilih condong ke Barat dari pada membangun

hubungan baik dengan Rusia yaitu dengan mencari dukungan juga dari organisasi internasional yaitu NATO, Uni Eropa.

Bab V merupakan kesimpulan dari semua bab yang telah disampaikan.