

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kyrgyzstan, sebelum berpisah dari Uni Soviet dikenal sebagai Kirgisia adalah sebuah negara yang terletak di Asia Tengah. Berbatasan dengan Republik Rakyat Cina, Kazakhstan, Tajikistan, dan Uzbekistan. Ibu kotanya berada di Bishkek (dulunya Frunze)¹.

Kyrgyzstan merupakan salah satu negara termiskin di Asia Tengah. Dengan pendapatan per kapita yang hanya sekitar US \$ 2000, Kyrgyzstan sangat mengandalkan pertanian sebagai pendukung perekonomian dalam negeri. Sejak awal kemerdekaannya, Kyrgyzstan adalah sebuah negara kecil yang tidak mempunyai peran besar di dunia. Akan tetapi semuanya berubah pasca serangan 11 September 2001 di Amerika oleh teroris. Demi melancarkan proses melawan teroris, pemerintah Amerika memutuskan membangun sebuah pangkalan militer di Kyrgyzstan, tepatnya di ibukota Kyrgyzstan, Bishkek.

Pangkalan Manas didirikan dalam keadaan rumitnya situasi internasional pada tahun 2001. Berdasarkan konsultasi antara Kyrgyzstan dan Amerika Serikat kala itu, waktu penempatan pasukan Amerika adalah satu hingga dua tahun, tapi sejauh ini, penempatan tentara AS telah berlangsung selama 8 tahun. Kyrgyzstan pernah berulang kali mengajukan tuntutan kompensasi ekonomi kepada AS, tapi tidak mendapat persetujuan dari pihak AS. Selain itu, peristiwa penembakan mati

¹ <http://id.wikipedia.org/wiki/Kirgizstan>, diakses 5 April 2009

seorang supir truk tanki minyak bandara warga Kyrgyzstan oleh prajurit AS pada bulan Desember 2006 telah menimbulkan dampak negatif yang sangat besar, dan pernah mencetuskan ketidakpuasan dan protes yang keras dari pemerintah dan massa Kyrgyzstan.

Pangkalan Manas didirikan pasca peristiwa “11 September 2001”, selanjutnya menjadi basis penting pasukan koalisi yang dipimpin oleh tentara AS untuk melancarkan aksi militer antiterorisme di Afghanistan. Sedangkan AS setiap tahun memberikan bantuan dana sejumlah US \$ 150 juta kepada Kyrgyzstan, diantaranya 63 juta digunakan untuk biaya sewa pangkalan.

Secara spesifik, pihak Amerika harus mengeluarkan biaya antara lain untuk pendaratan pesawat, lepas landas, biaya masuk kendaraan dan truk Amerika. Untuk pesawat yang lepas landas ataupun mendarat, pihak Amerika harus mengeluarkan biaya sebesar US \$ 7.000, untuk truk yang masuk wilayah pangkalan militer dikenakan biaya sebesar US \$ 1.000, sedangkan untuk mobil Amerika yang masuk kawasan pangkalan dikenakan biaya sebesar US \$ 500. Sejak AS menutup pangkalan militernya di Uzbekistan pada tahun 2005, pangkalan Manas menjadi satu-satunya pangkalan militer AS di kawasan Asia Tengah. Dewasa ini, tentara AS mendrop dan mengirim tenaga militer dan materiil ke Afghanistan dari pangkalan tersebut.

Pangkalan militer di Bishkek yang bernama Manas ini merupakan salah satu pangkalan militer terpenting dalam menunjang kebijakan Amerika untuk melawan teroris. Keberadaan pangkalan Manas dapat menjamin stabilitas jalur pengangkutan dari bagian utara Afghanistan, yaitu dapat menjamin pengangkutan

materiil untuk tentara AS dan Pasukan Bantuan Keamanan Internasional NATO di Afghanistan melalui negara Asia Tengah. Sehubungan dengan jalur pengangkutan dari Pakistan menuju Afghanistan kerap mengalami serangan milisi Taliban, maka, menjamin pengangkutan materiil ke Afghanistan melalui negara Asia Tengah menjadi semakin penting.

Dengan peran yang sangat penting tersebut, Presiden Amerika yang baru, Barack Obama, berencana untuk menambah jumlah pasukan di pangkalan militer Manas. Akan tetapi rencana itu terganggu dengan keputusan yang diambil oleh pemerintah Kyrgyzstan yang setuju untuk menutup pangkalan militer Manas.

Pemerintahan Kyrgyzstan di bawah Presiden Kurmanbek Bakiyev memutuskan untuk menutup pangkalan militer AS yang ada di wilayahnya. Rencana penutupan pangkalan militer milik Amerika Serikat, Manas, diumumkan Bakiyev di Moskow, usai menemui sejumlah pejabat penting Rusia. Dalam pemungutan suara yang dilakukan di parlemen, 78 suara mendukung rancangan peraturan yang diajukan pemerintah untuk memutus perjanjian sewa pangkalan Manas dengan AS. Hanya satu suara yang menentang, sedangkan dua lainnya abstain.² Peraturan tersebut telah membatalkan perjanjian sewa pangkalan yang ditandatangani Bishkek-Washington pada 2001.

Berita penutupan pangkalan militer ini langsung mengundang reaksi AS dan negara-negara sekutunya. Selama ini pangkalan militer Manas telah banyak memberikan kontribusi positif bagi kedua belah pihak, baik Kyrgyzstan maupun Amerika. Sejak pertama kali didirikan, pangkalan ini telah menyumbang sebanyak

²http://indonesian.irib.ir/index.php?option=com_content&task=view&id=9066&Itemid=47, diakses 5 April 2009

US \$ 40 juta terhadap perekonomian Kyrgyzstan. Selain itu pangkalan ini juga memberikan banyak keuntungan bagi warga Kyrgyzstan. Sejak dibangun, paling tidak ada sekitar 500 warga Kyrgyztan yang bekerja di pangkalan ini.³ Jadi secara tidak langsung pangkalan ini membantu perekonomian warga sekitar. Selain itu dengan adanya pangkalan ini, citra Kyrgyzstan di mata internasional juga terangkat, karena banyak pihak yang menganggap bahwa Kyrgyzstan adalah sekutu Amerika. Bagi Amerika sendiri, pangkalan militer ini berfungsi sebagai jalur utama pengangkutan materiil untuk tentara AS dan pasukan keamanan di Afghanistan.

Keputusan penutupan pangkalan militer ini menjadi sinyal sekaligus tantangan bagi Presiden AS Barack Obama yang merencanakan mengirim pasukan tambahan ke Afghanistan. Saat ini, pangkalan itu menampung lebih dari 1.000 personel militer AS. Presiden Barack Obama berencana menambah jumlah tentara di Afghanistan dari 36.000 orang menjadi 60.000 orang. Penutupan ini mempunyai konsekuensi yang sangat besar bagi operasi AS di Afghanistan untuk menghadapi kelompok Taliban dan Al Qaeda.

³http://72.14.235.132/search?q=cache:xpFvnQoMoDQJ:www.csis.org/media/isis/pubs/pm_0423.pdf+internal+political+of+kyrgyzstan&cd=10&hl=id&ct=clnk&gl=id, diakses 26 Februari 2009

B. Pokok Permasalahan

Dari uraian latar belakang di atas, maka pokok permasalahan yang dapat dirumuskan adalah: Mengapa Kyrgyzstan menutup pangkalan militer Amerika (Manas) yang ada di Bishkek?

C. Kerangka Pemikiran

Untuk menjelaskan permasalahan yang ada maka akan digunakan konsep Pembuatan Keputusan Luar Negeri dan Konsep Kepentingan Nasional. Kedua teori ini diharapkan dapat menjelaskan alasan Kyrgyzstan menutup pangkalan militer Manas.

1. Konsep Pembuatan Kebijakan Luar Negeri

Dalam literatur ilmu politik, politik luar negeri digambarkan sebagai penghubung antara lingkungan domestik dan lingkungan eksternal suatu negara. Ia juga bisa digambarkan sebagai halaman yang menghubungkan dua rumah yang saling berhadapan, yaitu rumah yang dihuni oleh masyarakat domestik dan masyarakat negara lain. Dan yang menghubungkan berbagai negara yang berdaulat adalah politik luar negeri.⁴

Politik luar negeri senantiasa ditujukan untuk memenuhi kepentingan nasional karena kepentingan nasional itu dapat melukiskan aspirasi suatu negara secara operasional. Dalam penerapannya berupa tindakan atau kebijakan yang sangat aktual dan rencana-rencana yang

⁴ Mohtar Mas'ood, *Teori dan Metodologi Hubungan Internasional*, Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1998, hal. 35

berupa tujuan suatu negara.⁵ Dengan demikian pemaparan tentang politik luar negeri juga harus didasarkan pada konsep kepentingan nasional (*National Interest*).

Pada dasarnya politik luar negeri suatu bangsa, sekalipun mengatasnamakan negara, pada hakikatnya bukanlah dibuat oleh negara, melainkan aktor atau kelompok yang bertindak atas nama negara. Menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, kebijaksanaan politik luar negeri dirumuskan sebagai berikut:

”foreign policy is strategy or planned course of action developed by the decision makers of vis a vis other state or International entities, aimed as achieving specific goals defined in term of national interest”.⁶

Dalam urusan tersebut, politik luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik lain atau unit internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional khusus yang dituangkan dalam kepentingan nasional.

Menurut William D. Coplin, Konsep Pengambilan Keputusan Luar Negeri atau Foreign Policy, yaitu: ⁷

”Apabila kita akan menganalisa kebijakan luar negeri suatu negara, maka kita harus mempertanyakan para pemimpin negara dalam membuat kebijakan luar negeri. Dan salah besar jika menganggap bahwa para pemimpin negara (para pembuat kebijakan luar negeri) bertindak tanpa pertimbangan. Tetapi sebaliknya, tindakan politik

⁵ J. Frankel, *International Relations*, terjemahan Laila Hasyim, Ans. Sungguh Bersaudara, Jakarta, 1980

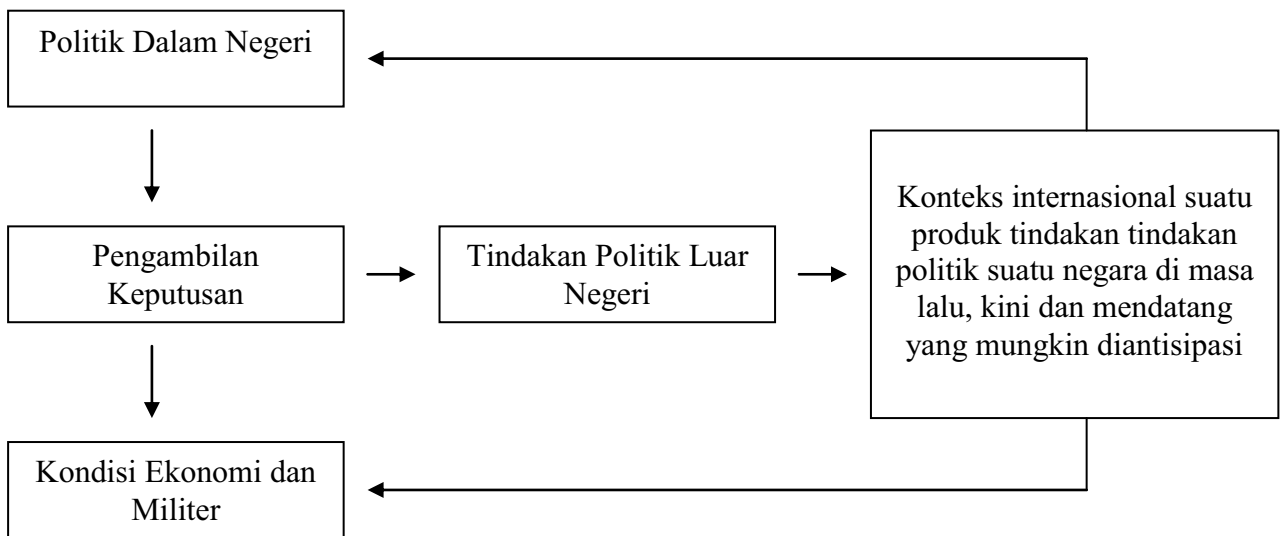
⁶ Jack C. Plano dan Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, Hold Renhart an Winston inc USA 1969, terjemahan Wawan Juanda Abardin, hal. 7

⁷ William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, 1992, hal. 30

luar negeri tersebut dipandang sebagai akibat dari tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil kebijakan luar negeri:

- Kondisi politik dalam negeri, termasuk faktor budaya yang mendasari tingkah laku manusianya.
- Situasi ekonomi dan militer di negara tersebut, termasuk faktor geografis yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam pertahanan dan keamanan.
- Konteks internasional (situasi di negara yang menjadi tujuan politik luar negeri), serta pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi.”

Diagram 1. Proses Pengambilan Kebijakan Luar Negeri



Sumber: Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri yang diungkapkan William D. Coplin, *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview*, (Terjemahan: M. Marbun), CV. Sinar Baru, Bandung, 1992, hal. 30

Coplin menekankan bahwa yang menjadi pusat perhatian adalah orang-orang yang memegang peran dalam pengambilan keputusan politik luar negeri, yaitu orang-orang yang memiliki tanggung jawab resmi dan pengaruh actual dalam mengambil keputusan-keputusan yang menyangkut keterlibatan negaranya dalam hubungan dengan aktor lain. Pengambilan suatu tindakan luar negeri sebenarnya lebih merupakan sebuah proses yang melibatkan banyak pertimbangan dan sangat kompleks.

Pada keputusan penutupan pangkalan militer Manas di Bishkek, pemerintah Kyrgyzstan mempertimbangkan faktor-faktor di atas, dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Kondisi Politik Dalam Negeri

Menurut Coplin, kondisi politik dalam negeri suatu negara merupakan salah satu variabel penentu dalam pembuatan keputusan luar negeri negara tersebut. Stabilitas politik juga mempengaruhi dalam pembuatan politik luar negeri. Keterkaitan antara politik dalam negeri dan pembuatan keputusan luar negeri bisa dibuat kerangka konseptual berfokus pada hubungan antara para pengambil keputusan luar negeri dengan aktor-aktor politik luar negeri dengan aktor-aktor politik dalam negeri (*Policy Influencer*). Peran politik dalam negeri terhadap tindakan politik luar negeri juga bisa dianalisa melalui struktur sistem pengaruh kebijakan, serta peran sistem itu dalam perumusan politik luar negeri. Politik dalam negeri merupakan seperangkat determinan

bagi pembuatan keputusan politik luar negeri. Dengan melihat atribut-atribut sistem politik luar negeri seperti terbuka-tertutup atau stabil-tidak stabil bisa membentuk aspek-aspek politik luar negeri tertentu. Pada saat terjadinya penutupan pangkalan militer Manas, keadaan politik dalam negeri Kyrgyzstan sedang tidak stabil. Hal ini merupakan dampak dari pergantian kekuasaan dari rezim Akayev ke rezim Bakiyev. Pada masa pemerintahan Akayev, Kyrgyzstan berada pada bayang-bayang negara adikuasa Amerika Serikat. Akan tetapi, ketika berada di bawah pemerintahan Bakiyev, Kyrgyzstan secara mengejutkan kembali ke rangkulan Rusia. Presiden dari kedua negara bahkan sepakat atas pembentukan dan penandatanganan kesepakatan khusus untuk pendirian pangkalan militer bagi kekuatan reaksi cepat di Utara Kyrgyzstan untuk jangka waktu 49 tahun dan bisa diperpanjang untuk jangka waktu 25 tahun lagi

b. Kondisi Ekonomi dan Militer

Kondisi ekonomi dan militer memainkan peranan penting dalam proses penyusunan politik luar negeri dengan memberikan dukungan dan tuntutan kepada para pengambil keputusan politik luar negeri. Komitmen suatu negara harus diimbangi dengan kemampuan untuk menciptakan suatu kondisi yang diperlukan untuk menopang politik luar negeri. Untuk mengamati peran kemampuan ekonomi terhadap politik luar negeri suatu negara

yaitu dengan melihat kekuatan ekonomi negara tersebut yang bisa diukur dengan kapasitas produksi barang dan jasa (GNP) dan tingkat ketergantungan pada perdagangan dan financial international. Sementara itu ditingkat kemampuan militer dapat diukur melalui jumlah tentara, kualitas perlengkapan dan tingkat latihan.

Menurut IMF (International Monetary Fund), World Bank dan juga Asian Development Bank, Kyrgyzstan telah mengalami kesulitan perekonomian sejak kemerdekaannya. Hal ini disebabkan oleh pemisahan dari blok perdagangan Soviet, yang menghalangi transisi Kirgizstan yang mulus menuju ekonomi pasar bebas. Pemerintah telah mengurangi pengeluaran, mengakhiri subsidi dan memperkenalkan nilai pajak. Melalui stabilisasi ekonomi dan reformasi, pemerintah berusaha untuk membuat pola pertumbuhan jangka panjang yang konsisten. Perubahan ini membuat Kyrgyzstan diterima sebagai anggota WTO pada 20 Desember 1998.

Perekonomian Kyrgyzstan sangat dipengaruhi oleh hancurnya Uni Sovyet. Adapun perekonomian utama Kyrgyzstan adalah pertanian. Pada tahun 2002, pertanian menyumbang sekitar 35,6% dari GDP. Pendapatan per kapita Kyrgyzstan bisa dibilang rendah, yaitu sekitar US \$ 2.000.

Dalam hal militer, militer negara Kyrgyzstan berasal dari Rusia. Jumlah tentara Kyrgyzstan adalah sebanyak 1,347,312 pasukan yang umurnya berkisar antara 15-49 tahun dengan rincian AD: 673,472 personel, AL: 341,920 personel, AU: 331,920 personel. Kyrgyzstan memiliki anggaran militer sebanyak 1,4 milyar per tahunnya⁸.

c. Konteks Internasional

Konteks internasional yaitu posisi khusus negara dalam hubungannya dengan negara lain dalam sistem internasional. Sifat sistem internasional dan hubungan antar negara dengan kondisi-kondisi dalam sistem itu menentukan bagaimana negara itu akan berperilaku. Konteks internasional menyangkut faktor-faktor geografis, ekonomi dan politis. Geografi penting dalam menetapkan konteks internasional suatu negara dalam bidang yang berkaitan dengan logistik, militer, pola perdagangan, pola aliansi dan lain sebagainya. Hubungan ekonomi juga merupakan bagian penting dalam konteks internasional, yaitu meliputi arus barang dan jasa maupun arus modal yang telah membuat negara saling bergantung. Hubungan politik dalam konteks internasional sangat berperan dalam kepentingan politik luar negeri suatu negara.

Dalam hal ini konteks internasional yang ada adalah campur tangan Rusia yang memberikan penekanan politik dengan

⁸ <http://rendikirgizstan.wordpress.com/category/militer/>, diakses 24 Februari 2009

cara pemberian bantuan finansial kepada pemerintah Kyrgyzstan. Rusia yang selama ini dikenal sebagai negara yang mempunyai kekuasaan yang hampir sama dengan Amerika tidak menginginkan adanya gangguan di bekas negara jajahannya. Rusia selama ini berupaya mempertahankan pengaruhnya dan memperkuatnya di Asia Tengah dengan berbagai jalan dan sarana. Baik melalui jalan mengikat perjanjian regional seperti Perhimpunan Negara-Negara Merdeka (CIS – *Commonwealth of Independent States*) yang dahulu dibentuk oleh Rusia pasca runtuhnya Uni Soviet. Juga seperti Perjanjian Keamanan Kolektif (CSTO – *Collective Security Treaty Organization*) dan pembentukan kekuatan reaksi cepat. Atau melalui jalan perjanjian dan kesepakatan bilateral dengan masing-masing negara, di antaranya pendirian pangkalan militer di setiap negara, sehingga negara-negara itu tidak terlepas dari tangannya dan Rusia berhasil memperkuat pengaruhnya di sana.

2. Konsep Kepentingan Nasional

Suatu negara dalam menjalin hubungan dengan negara lain mempunyai politik luar negeri, yaitu kumpulan kebijakan suatu negara untuk mengatur hubungan luar negerinya. Ia merupakan bagian dari kebijakan nasional dan semata-mata dimaksudkan untuk mengabdikan kepada

tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, khususnya tujuan yang sering disebut sebagai tujuan nasional dan kepentingan nasional.⁹

Kepentingan Nasional adalah konsep yang paling populer dalam analisa hubungan internasional, baik untuk mendeskripsikan, menjelaskan, maupun menganjurkan perilaku internasional. Menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, kepentingan nasional adalah:

“The fundamental and ultimate determinant that guides the decision makers of a state in making foreign policy. The national interest of a state is typically a highly generalize conception of those element that constitute the state most vital needs. They include self preservation, independence, territorial integrity, military security and economic well being.”¹⁰

(Kepentingan Nasional adalah tujuan mendasar serta faktor yang paling menentukan, yang memandu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri. Kepentingan Nasional merupakan konsepsi yang sangat umum, tetapi merupakan unsur yang menjadi kebutuhan yang sangat vital bagi negara. Unsur tersebut mencakup kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer, dan kesejahteraan ekonomi).

Kepentingan nasional suatu negara muncul dalam pergaulannya dengan negara-negara lain baik secara bilateral maupun multilateral, dalam ruang lingkup regional maupun global. Suatu bangsa dan negara minimal akan berupaya sejauh mungkin untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dari pergaulan internasional untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Dalam hal ini jelas bahwa kepentingan nasional selalu

⁹ Sumpena Prawirasaputra, *Politik Luar Negeri RI*, Remadja Karya, Bandung, 1984, hal. 7

¹⁰ Jack C. Plano and Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, Holt, Rinehart and Winston, 1969, hal. 127

menjadi landasan dan sekaligus tujuan bagi suatu negara dan bangsa dalam menyusun kebijaksanaan dan strategi yang disepakati dalam pergaulannya dengan berbagai bangsa dan negara di kancah internasional.

Dalam hal penutupan pangkalan militer Manas di Bishkek, kepentingan nasional Kyrgyzstan sangatlah jelas yaitu memperbaiki perekonomian. Dengan pendapatan per kapita yang hanya sekitar 2000 US D, Kyrgyzstan bisa dibilang sebagai salah satu negara termiskin di Asia Tengah. Dengan bantuan keuangan dari Rusia yang bernilai lebih dari 2 M US D, Kyrgyzstan berkepentingan untuk memperbaiki perekonomian dalam negeri yang selama ini terpuruk.

D. Hipotesa

Dari permasalahan yang ada, kemudian didukung oleh pemikiran yang telah ditetapkan, maka dapat ditarik kesimpulan sementara atau hipotesa sebagai berikut, penutupan Pangkalan Militer Manas disebabkan oleh 2 faktor utama yakni:

1. Desakan Rusia yang memberikan penekanan politik dengan cara pemberian bantuan keuangan, dimana hal ini juga bisa digunakan oleh Kyrgyzstan guna memperbaiki perekonomian dalam negeri Kyrgyzstan yang sedang terpuruk.
2. Ketidakpuasan Kyrgyzstan dengan kebijakan Amerika yang menolak untuk menaikkan harga sewa Pangkalan Militer Manas.

E. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode deduktif dalam menulis skripsi ini yaitu dengan mendasarkan pada kerangka teori yang kemudian akan ditarik kesimpulan hipotesa yang akan dibuktikan melalui data-data empiris yang ada. Penulisan ini bersifat studi kepustakaan atau *Library Research* dengan menggunakan media cetak seperti buku, surat kabar, majalah dan tabloid serta media elektronik yaitu internet.

F. Jangkauan Penelitian

Untuk membatasi masalah yang akan dijelaskan, selanjutnya jangkauan penelitian mengenai penutupan pangkalan militer Manas di Kyrgyzstan hanya akan membahas pada tahun penutupan pangkalan ini. Akan tetapi penulis tetap tidak akan mengesampingkan data-data di luar jangkauan tersebut.

G. Sistematika Penulisan

- Bab I :Merupakan pendahuluan yang terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teori, Hipotesis, Metode Penelitian, Jangkauan Penelitian dan Sistematika Penulisan.
- Bab II : Membahas mengenai Pentingnya Asia Tengah, Sejarah Berdirinya Pangkalan Manas dan juga Operation Enduring Freedom (OEF).
- Bab III :Membahas tentang intervensi Rusia terhadap penutupan pangkalan militer Manas.

- Bab IV :Membahas mengenai penolakan kenaikan tarif sewa pangkalan Manas oleh Amerika Serikat dan juga implikasi penutupan pangkalan militer Manas bagi Amerika dan Kyrgyzstan.
- Bab V :Kesimpulan dan penutup.