

BAB I

PENDAHULUAN

A. ALASAN PEMILIHAN JUDUL

Uzbekistan, sebuah negara di Asia Tengah yang lebih maju dibanding keempat negara tetangga lainnya (Tajikistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, dan Turkmenistan), menghadapi permasalahan yang sama dihadapi keempat negara di Asia Tengah itu, yaitu ancaman gerakan islam ekstrimis. Sayangnya, kekuatan pertahanan militer Uzbekistan untuk mengatasi ancaman dan teror gerakan islam ekstrimis belum mampu secara efektif mengatasinya. Sehingga Uzbekistan melalui politik luar negerinya berupaya untuk bekerjasama dengan organisasi-organisasi internasional dan negara-negara lain yang mampu memberikan perlindungan keamanan.

Dalam perjalanannya, Uzbekistan berusaha untuk lebih independen dalam melakukan politik luar negerinya agar tidak terlalu bertopang pada Rusia, terutama dalam menghadapi ancaman islam ekstrimis. Islam Karimov yang terpilih menjadi presiden saat itu dan masih menjabat hingga kini, mengambil sikap untuk mengurangi sisa-sisa pengaruh Rusia dari segi politik, ekonomi, dan budaya. Rusia dianggap sebagai rival oleh Uzbekistan dalam segala hal.

Untuk mewujudkan politik luar negeri yang lebih independen dan mengurangi segala pengaruh Rusia, maka Uzbekistan berusaha beralih ke Barat. Bertepatan dengan tragedi 9/11 yang memberikan efek berantai pada tatanan politik global, Uzbekistan dengan antusiasme yang besar menyambut kebijakan luar negeri AS

untuk memerangi terorisme internasional. Uzbekistan memberikan izin kepada AS untuk menggunakan wilayahnya (Khanabad) sebagai pangkalan militer dan AS juga memberikan jaminan keamanan pada Uzbekistan serta bantuan finansial.

Namun, kerjasama AS-Uzbekistan tidaklah berlangsung lama. Kerjasama yang berlangsung selama lima tahun dengan AS akhirnya harus kandas. Uzbekistan dituntut oleh AS untuk segera membenahi pemerintahannya yang belum demokratis dan banyak terjadi pelanggaran HAM. Ini merupakan pukulan telak bagi Uzbekistan, karena Uzbekistan tidak mudah untuk mewujudkannya. Uzbekistan menganggap sikap AS sudah terlalu mencampuri urusan dalam negeri mereka. Awal 2004 hubungan AS-Uzbekistan mulai memburuk dan puncaknya pada tanggal 29 Juli 2005, Menteri Luar Negeri Uzbekistan menginformasikan ke kedutaan AS di Tashkent bahwa Uzbekistan memberi waktu AS selama 180 hari untuk segera menarik pasukannya di pangkalan militer Khanabad dan menutup pangkalan militer tersebut. Hubungan Uzbekistan-AS akhirnya kandas. Namun, suatu hal yang tak pernah terduga terjadi, pasca memburuknya hubungan AS-Uzbekistan di tahun 2004, Uzbekistan mendekatkan dirinya kembali dengan Rusia dan membuka hubungan kerjasama. Sehingga dari permasalahan ini, penulis merasa tertarik untuk mengambil judul **“KEBIJAKAN LUAR NEGERI UZBEKISTAN UNTUK BEKERJASAMA KEMBALI DENGAN RUSIA (STUDI KASUS PASCA MEMBURUKNYA HUBUNGAN UZBEKISTAN-AS TAHUN 2004)”**.

B. TUJUAN PENULISAN

Tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses pembuatan dan bentuk kebijakan luar negeri Uzbekistan pasca memburuknya hubungan Uzbekistan dengan AS.
2. Untuk memberi kontribusi terutama dalam bidang studi proses pengambilan kebijakan luar negeri.
3. Sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan program S1 pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. LATAR BELAKANG MASALAH

Pasca disintegrasi Uni Soviet pada bulan Agustus 1991, tepatnya pada tanggal 31 Agustus 1991, Uzbekistan mendeklarasikan kemerdekaannya¹. Uzbekistan merupakan republik di Asia Tengah yang paling maju dibandingkan dengan republik-republik lain di Asia Tengah. Negara republik yang dipimpin oleh seorang penguasa otoriter – Islam Karimov – sejak tahun 1990 ini, berhasil membangun kekuatan militer dan ekonomi yang maju dan sarana transportasi serta komunikasi yang lebih lengkap dibanding republik lainnya di Asia Tengah.²

¹ *Independence day of Uzbekistan* (diakses pada tanggal 20 November 2009); online http://www.rumela.com/events/independence_day_of_uzbekistan.htm

² *Uzbekistan* (diakses pada tanggal 20 November 2009); online <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uz.html>

Sejak awal mula kemerdekaannya, Uzbekistan berusaha memperlihatkan dirinya sebagai *regional power* diantara negara-negara pecahan Uni Soviet lainnya. Selain karena faktor kemajuan teknologi diantara negara-negara lain di regional tersebut, juga ditengarai faktor sejarah, yaitu dahulu Uzbekistan pernah menjadi pusat imperium islam, pusat perdagangan yang dilewati oleh jalur sutra, dan pada masa Uni Soviet pernah menjadi pusat alat-alat militer dan bersenjata. Karena itu, Uzbekistan ingin tampil sebagai pemimpin regional dan berusaha memperkuat hegemoni di wilayah Asia Tengah.

Setelah menjadi negara merdeka, Uzbekistan kemudian tergabung dalam CIS (*Commonwealth of Independent States*), suatu aliansi negara-negara pecahan Uni Soviet yang didirikan oleh Rusia, Belarusia, dan Ukraina pada tanggal 8 Desember 1991.³ Uzbekistan bergabung dua minggu kemudian. Salah satu motivasi Uzbekistan untuk bergabung dengan CIS juga agar mampu menguatkan pengaruhnya di negara-negara anggota CIS lainnya.

Namun, satu yang menjadi batu sandungan Uzbekistan dalam memperkuat hegemoninya, yaitu adanya Rusia. Hal ini menyebabkan Rusia dan Uzbekistan menjadi rival.

Meskipun keberhasilannya sebagai sebuah negara yang lebih maju di Asia Tengah, namun posisi geografisnya di wilayah Asia Tengah masih menghadapi banyak tantangan keamanan. Uzbekistan berbatasan langsung sepanjang 137 km

³ *Uzbekistan* (diakses pada tanggal 20 November 2009); online <http://en.wikipedia.org/wiki/Uzbekistan>

dengan perbatasan Afghanistan; wilayah yang menjadi pusat *Operation Enduring Freedom* Amerika Serikat (AS) untuk menumpas gerakan terorisme. Selain itu, sepanjang 1.161 km garis batas Uzbekistan berbatasan langsung dengan Tajikistan; wilayah dimana terjadinya konflik antar etnis dan klan selama hampir tujuh tahun lamanya⁴. Uzbekistan yang langsung berbatasan dengan wilayah konflik ini jelas merasa terancam bagi keamanan dan stabilitas dalam negeri.

Dengan kemajuan teknologi komunikasi, transportasi, dan kekuatan militer yang besar untuk ukuran Asia Tengah, tak pula langsung membuat Uzbekistan menjadi sebuah negara yang kuat dan aman. Salah satu ancaman yang sangat besar datangnya dari kelompok islam ekstrimis.

Ketakutan Tashkent ini bukanlah tanpa alasan yang kuat, dua negara tetangga yang berbatasan langsung – Tajikistan dan Afghanistan – menjadi sebuah pembuktian kevaliditasan dari ancaman gerakan islam ekstrimis yang ditakuti oleh Tashkent. Pertama, rezim Taliban di Afghanistan menyediakan tempat perlindungan bagi islam ekstrimis yang melarikan diri dari Uzbekistan. Selain itu, Afghanistan juga menjadi tempat pengembangan ideologi dan cita-cita bagi para mujahidin islam ekstrimis agar mampu menciptakan ancaman jangka panjang. Selain itu, secara internal eksistensi Gerakan Islam Uzbekistan (*Islamic Movement Uzbekistan-IMU*) dan Hizbut Tahrir (HT) yang belum mampu ditumpas oleh militer Uzbekistan menjadikan masa depan negara tersebut terlihat suram. Itulah yang menyebabkan elit-elit politik di Tashkent

⁴ Kholisa Sodikova, “Uzbekistan’s National Security Policy and Nonproliferation” *The Nonproliferation Review/Winter 1999*, hal 144.

mengidentifikasi gerakan islam yang ada sebagai sebuah ancaman paling besar dalam stabilitas politik dan keamanan negara⁵.

Ancaman islam ekstrimis terhadap pemerintahan Karimov dijadikan sebagai salah satu kunci utama dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Uzbekistan. Sejak dekade awal kemerdekaannya, Uzbekistan berusaha untuk mencari bantuan dan membentuk kerjasama dengan negara-negara Barat, terutama AS, untuk menurunkan ancaman islam ekstrimis di dalam negeri. Namun, Barat tidak terlalu merespon akan hal itu, dikarenakan posisi geostrategis Uzbekistan yang tidak terlalu menguntungkan, ditambah lagi kondisi dalam negeri yang masih penuh dengan masalah paska lepasnya dari Uni Soviet.

Adanya perang sipil berdarah di Tajikistan membuat Uzbekistan merasa terancam. Peperangan ini dimulai pada tahun 1992 dan berakhir di tahun 1997, yaitu antara *United Tajik Opposition* – kombinasi kekuatan islamis dan demokratik – dengan tentara pro pemerintah.⁶

Tashkent benar-benar sadar bahwa dampak dari perang ini mampu meluas hingga masuk melewati batas negara Uzbekistan. Untuk mengantisipasi pemberontakan islam ini, Uzbekistan mengambil kebijakan untuk bergabung dengan *Collective Security Treaty* (CST). Didalam CST bergabung sembilan negara bekas pecahan Soviet—Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kyrgyztan, Tajikistan,

⁵ Uzbek Radio first programme, *Uzbek foreign minister outlines ties with Afghanistan and Turkey*, 18 October 2000 (diakses pada tanggal 14 November 2009); on line <http://www.cfr.org/publication.html>

⁶ *Tajikistan* (diakses pada tanggal 25 November 29); online <http://static.rnw.nl/migratie/www.ranesi.nl/arsipaktua/asiapasifik/tajikistan.html-redirected>

Kazakhstan, Russia, dan Uzbekistan, yang terintegrasi dalam sebuah aliansi keamanan.⁷

Seiring dengan penandatanganan perjanjian *Tajik Peace Accords* pada bulan Juni 1997, pemerintahan Islam Karimov menganggap bahwa ancaman islam ekstrimis sudah mulai menurun secara signifikan. Namun, di Tashkent berkembang isu mengenai persepsi terhadap CIS CST bahwa organisasi tersebut tak lebih sebagai wadah kepentingan Russia untuk menguatkan pengaruhnya di negara-negara bekas pecahan Uni Soviet. Jelas hal ini merupakan suatu batu sandungan bagi kepentingan Uzbekistan yang memiliki ambisi hegemoni di wilayah Asia Tengah⁸. Maka, bukanlah suatu hal yang mengejutkan pada tanggal 4 Februari 1999, Menteri Luar Negeri Uzbekistan, Abdulaziz Kamilov, mengumumkan bahwa Uzbekistan akan keluar dari keanggotaan CIS CST pada bulan April 1999.

Ironisnya, dua belas hari setelah itu, yaitu pada 16 Februari 1999, Tashkent diguncang oleh dua ledakan bom yang hampir menewaskan Presiden Islam Karimov. Ledakan bom tersebut berhasil menelan korban jiwa sebanyak 15 orang dan 120 orang luka parah.⁹ Dengan kondisi yang kembali tidak stabil, seharusnya Uzbekistan akan berusaha untuk mencari perlindungan dan bekerjasama dengan Rusia, tetapi Presiden Karimov menganggap bahwa kejadian bom tersebut tidak terlalu mendesak

⁷ *Collective Security Treaty Organizations* (diakses pada tanggal 2 Desember 2009); online http://en.wikipedia.org/wiki/Collective_Security_Treaty_Organisation

⁸ Bruce Pannier, "Uzbekistan: Independence Has Not Translated Into Prosperity", *RFE/RL Feature Article*, 2 September 1999.

⁹ Warta berita radio nederland Wereldomroep: *sebuah bom meledak di ibu kota Uzbekistan* (diakses pada tanggal 20 November 2009); online <http://www.mail-archive.com/indonews@indo-news.com/msg00467.html>

untuk membuat Uzbekistan kembali bekerjasama dengan Rusia. Presiden Karimov sendiri menegaskan untuk tidak terlalu bertopang kepada Rusia karena Rusia merupakan “batu sandungan” atas segala rencana dan kebijakan strategis Uzbekistan diwilayah Asia Tengah.

Sesungguhnya Perseteruan Uzbekistan-Rusia sudah dimulai sejak kemerdekaan Uzbekistan. Pejabat dan elit politik Rusia mengklaim bahwa Rusia merupakan satu-satunya pewaris segala aset milik Uni Soviet. Lebih jauh lagi, Rusia berjalan dengan programnya, yaitu liberalisasi ekonomi pada pertengahan bulan Januari tanpa memperhatikan pendapat negara anggota CIS lainnya serta memaksa Uzbekistan untuk mengikuti langkahnya tersebut. Dampak dari kebijakan liberalisasi ekonomi ini, terutama di Uzbekistan, membuat terjadinya kenaikan harga yang sangat tinggi dan akhirnya terjadi kerusuhan di Tashkent yang dilakukan oleh mahasiswa, yang mana dalam kejadian ini menewaskan 21 orang. Kenaikan harga yang secara tiba-tiba ini menyebabkan kekacauan pada sektor ekonomi di Uzbekistan.¹⁰

Karimov kecewa dengan sikap Rusia yang bertindak tidak selayaknya sebagai anggota CIS yang menjunjung tinggi kesetaraan. Karimov juga menolak usaha Rusia untuk mengontrol militer negara-negara anggota CIS dan menganggap hal itu sebagai sebuah ambisi untuk membangun kembali imperium Rusia.¹¹

Kegagalan CIS salah satunya merupakan ambisi dan dominasi Rusia yang tinggi untuk mengontrol negara-negara anggota CIS dalam rangka menjaga

¹⁰ Ali Banuazizi and Myron Weiner, ed., *The New Geopolitics of Central Asia and Its Borderland* (Indiana University Press, 1994), hal.145.

¹¹ *Ibid.*, hal 146.

kepentingan ekonominya. Sehingga hal tersebut telah melenceng dari tujuan awalnya yaitu untuk menyatukan dan mengintegrasikan negara-negara Asia Tengah dalam posisi yang sejajar dan mampu berkembang.

Rusia berusaha menjadi “*security manager*” untuk negara-negara di Asia Tengah, yang pada akhirnya bertujuan untuk memperkuat hegemoninya. Dengan CSTO, Rusia berusaha mewujudkan itu dan juga sekaligus sebagai *counterbalance* pengaruh AS dan NATO di wilayah tersebut.¹²

Pasca tragedi WTC 9/11, ibarat membawa angin segar bagi Uzbekistan, Presiden Islam Karimov, dengan cepat menyampaikan belasungkawanya kepada George W. Bush dan rakyat AS. Dalam pidatonya pada tanggal 26 September 2001, ia menjelaskan bahwa Uzbekistan juga menderita akibat serangan teroris yang bersarang di Afghanistan, dan ia menyatakan pula kesiapannya untuk bergabung dengan AS dalam memerangi terorisme¹³.

Diplomasi Karimov tersebut ternyata membuahkan hasil. AS melihat posisi geostrategis Uzbekistan sangat penting dalam memerangi terorisme di Afghanistan. Maka, AS segera membuka hubungan kerjasama strategis dengan Uzbekistan. Kebijakan AS untuk menggunakan Uzbekistan sebagai akses menuju Afghanistan disambut dengan antusiasme yang besar oleh Tashkent, hal ini terutama dikarenakan

¹² Andrei Kortunov, “Unlocking The Asset: Energy and The Future of Central Asia and The Caucasus Rusia Central Asia: Evolution of Mutual perception, policies, interdependence”, *Moscow Public Science*, Rice University, April 1998

¹³ Islam Karimov, *Our Goal Is Peace, Stability And Creation ,extraordinary session of the city Kengash of people’s deputies*, Press Service of the President of the Republic of Uzbekistan, 26 September 2001 (diakses pada tanggal 26 Oktober 2009) online http://.pressservice.uz/eng/rechi_eng/rechi_eng10.htm

oleh janji AS untuk melenyapkan ancaman islam ekstrimis yang dikomandoi oleh Taliban dan IMU. Konsekwensi dari hal itu maka, Uzbekistan memberikan izin kepada angkatan udara AS untuk beroperasi di wilayah udara Uzbekistan dan menyediakan pangkalan militer di Khanabad untuk menampung 1500 angkatan bersenjata AS.

Uzbekistan dalam banyak hal diberi keuntungan dengan adanya operasi militer AS, terutama dalam hal pertahanan-keamanan. Dalam enam bulan pertama operasi anti-teroris di Afghanistan, kekuatan Taliban berhasil diturunkan dan IMU menderita banyak kekalahan.

Selain dari jaminan keamanan yang diberikan, AS juga memberikan bantuan finansial kepada Uzbekistan sejumlah \$219.8 juta pada tahun anggaran 2002, dan \$86.1 juta pada tahun berikutnya¹⁴. Lebih jauh lagi, AS siap untuk menyediakan pelatihan untuk staff militer dan keamanan Uzbekistan serta memperlengkapi tentara Uzbekistan dengan alat-alat perang berstandar NATO.

Namun, Uzbekistan menyadari bahwa konsekwensi bekerjasama dengan AS ataupun negara barat lainnya selalu tersandung dengan kasus pelanggaran HAM dan pemerintahan yang tidak demokratis.

Awal 2004, hubungan AS-Uzbekistan mulai memburuk. Washington mengkritik sikap Uzbekistan yang belum mampu menciptakan pemerintahan yang demokratis dan terus melakukan pelanggaran HAM. AS terus mendesak

¹⁴ Bureau of European and Eurasian Affairs, *U.S. Assistance to Uzbekistan -- Fiscal Year 2003*, Fact Sheet, 17 Februari 2004 (diakses pada tanggal 26 Oktober 2009), online <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/29494.htm>.

pemerintahan Karimov untuk mempercepat reformasi dan memperbaiki catatan pelanggaran HAM yang banyak terjadi di Uzbekistan. Dalam laporan tahunan kenegaraan AS tahun 2003, Uzbekistan masih tetap berada pada daftar negara-negara yang melakukan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, yaitu hak untuk kebebasan beragama dan HAM¹⁵.

Praktis dengan memburuknya hubungan AS-Uzbekistan maka hal itu memberi dampak buruk pada Uzbekistan, yaitu adanya pengurangan pada sebagian besar porsi bantuan dan jaminan keamanan yang selalu diberikan AS selama ini kepada Uzbekistan.

Namun, suatu hal yang tak pernah terduga terjadi, paska memburuknya hubungan AS-Uzbekistan di tahun 2004, Uzbekistan mendekatkan dirinya kembali dengan Rusia dan membuka hubungan kerjasama, yang ditandai dengan penandatanganan perjanjian "*An Agreement on Strategic Partnership between Russia and Uzbekistan*", pada tanggal 16 Juni 2004 di SCO Summit, Tashkent. Hubungan kerjasama Uzbekistan-Rusia terus berlanjut. Karimov mengatakan kepada pers bahwa,

*"...the relations between Russia and Uzbekistan were so close that the idea of integration did not go far enough, and their relationship should be thought of as 'union-like'."*¹⁶

Padahal sejatinya hubungan Rusia-Uzbekistan pasca disintegrasi Uni Soviet bersifat konfliktual. Setelah kemerdekaan Uzbekistan dideklarasikan, Islam Karimov

¹⁵ International Religious Freedom Report 2003, *US State Department*, 18 December 2003 .

¹⁶ Gregory Gleason, "The Uzbek Expulsion of U.S Forces and Realignment in Central Asia, Problems of Post-Communism", *vol. 53, no. 2, March/April 2006*, hal.57-58.

yang terpilih menjadi presiden saat itu dan masih menjabat hingga kini, mengambil sikap untuk mengurangi sisa-sisa pengaruh Rusia dari segi politik, ekonomi, dan budaya. Rusia dianggap sebagai rival oleh Uzbekistan dalam segala hal. Namun, kondisi tersebut berubah 180 derajat pasca memburuknya hubungan AS-Uzbekistan.

D. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang disampaikan, maka dapat ditarik satu pokok permasalahan yaitu: **“Mengapa Uzbekistan Bekerjasama Kembali Dengan Rusia Pasca Memburuknya Hubungan Bilateral AS-Uzbekistan?”**

E. KERANGKA DASAR TEORI

Untuk menganalisa dan memahami mengenai kebijakan luar negeri Uzbekistan pasca memburuknya hubungan bilateral Uzbekistan-AS, maka penulis menggunakan Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri.

Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri

Dalam membahas dan menganalisa proses pengambilan kebijakan luar negeri di Uzbekistan, maka terlebih dahulu kita harus mengetahui sistem politik yang dianut Uzbekistan.

Menurut konstitusinya, Uzbekistan merupakan sebuah negara republik dengan sistem demokrasi. Namun, pada kenyataannya nilai-nilai demokrasi tidak terlalu

diterapkan dalam kehidupan politik, sosial, maupun ekonomi, di Uzbekistan, dimana Rezim Karimov sangat otoriter dan sentralistik. Oleh karena itu, Uzbekistan termasuk dalam sistem politik yang tertutup. R. Barry Farrel menyatakan bahwa :

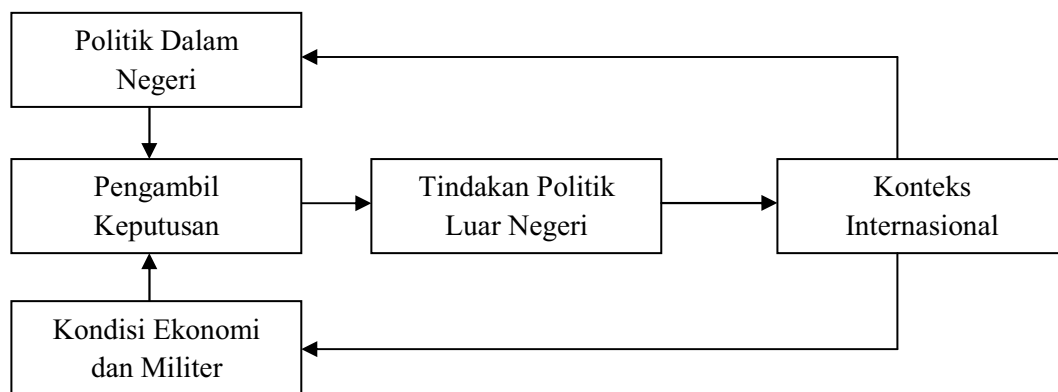
Sistem politik tertutup (bisa ditandai enam hal berikut): adanya suatu ideologi resmi, terdiri atas partai tunggal yang persentase seluruh populasinya relatif kecil, suatu sistem yang dikendalikan oleh polisi yang bersifat teroristis, penguasaan partai atas hampir seluruh sarana komunikasi massa yang efektif, demikian pula dengan alat-alat persenjataan, dan seluruh arah perekonomian dikontrol dari pusat, khususnya yang meliputi berbagai asosiasi dan kelompok-kelompok kerja.¹⁷

Berkaitan dengan pengambilan kebijakan luar negeri, Menurut William D.

Coplin:

“...salah besar kalau kita menganggap bahwa para pengambil keputusan politik luar negeri bertindak sembarangan. Akan tetapi, sebaliknya tindakan politik luar negeri bisa dipandang sebagai akibat dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pengambil keputusan politik luar negeri. Pertama, kondisi politik dalam negeri; kedua kondisi ekonomi dan militer; dan ketiga konteks internasional...”¹⁸

Bagan Pengambilan Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin¹⁹



¹⁷ William D.Coplin, *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Edisi Kedua (terjemahan Marsedes Marbun), CV Sinar Baru, Bandung, 1992, hal.81

¹⁸ *Ibid*, hal.30

¹⁹, *Ibid*, hal. 30

Dari bagan tersebut nampak kaitan-kaitan antara kondisi politik dalam negeri, kondisi ekonomi dan militer, dan konteks internasional, yang mempengaruhi para pengambil keputusan politik luar negeri dalam memutuskan tindakan politik luar negeri suatu negara.

Dalam Politik Dalam Negeri atau *Domestic Politic* terdapat hubungan antara para pengambil keputusan politik luar negeri dengan aktor-aktor politik dalam negeri, yang berupaya untuk mempengaruhi perilaku politik luar negeri. Aktor-aktor politik tersebut disebut sebagai "*policy influencer*" (yang mempengaruhi kebijakan". Hubungan antara aktor-aktor politik dalam negeri tadi dengan para pengambil keputusan politik luar negeri disebut "*policy influence system*"(sistem pengaruh kebijakan). Dalam menganalisa tipe bidang isu yang menjadi perhatian *policy influencer*, salah satunya merupakan isu keamanan nasional, yang mana merupakan bidang isu yang sangat penting bagi kebanyakan *policy influencer* di berbagai negara.

Dalam menganalisa peran atau pengaruh politik dalam negeri dalam penyusunan politik luar negeri, maka ada empat tipe *policy influencer*, yaitu: (1) birokrat, (2) partisan (partai politik), (3) kelompok kepentingan, dan (4) *mass influencer* atau opini publik.

Birokrat merupakan salah satu tipe *policy influencer* yang menunjuk kepada berbagai individu serta organisasi di dalam lembaga eksekutif pemerintah yang membantu para pengambil keputusan dalam menyusun, serta melaksanakan

kebijakan. Kelompok-kelompok birokrat sangat berpengaruh dalam pengambilan keputusan karena kelompok-kelompok itu menyalurkan informasi kepada para pengambil keputusan dan kemudian melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pengambil keputusan itu.

Birokrat yang ada di Uzbekistan memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi dan dukungan penuh terhadap Karimov. Hal ini dikarenakan sistem yang otoriter sehingga susunan kabinet yang ada pada tingkat eksekutif pemerintahan dari level atas hingga bawah merupakan orang-orang pendukung rezim Karimov. Dalam kondisi yang tidak stabil dan kian memburuk antara hubungan Uzbekistan-AS, birokrat merasakan ancaman kelompok islam ekstrimis yang semakin meningkat. Sehingga segala kebijakan Karimov yang berusaha melindungi rezimnya, akan selalu didukung oleh birokrat-birokrat di Uzbekistan.

Partisan influencer atau disebut juga partai-partai politik, bertujuan menerjemahkan tuntutan-tuntutan masyarakat menjadi tuntutan-tuntutan politis, dimana tuntutan-tuntutan itu berupaya mempengaruhi kebijakan pemerintah dengan cara menekan para penguasa dan dengan menyediakan personel-personel yang bisa berperan dalam pengambilan keputusan.

Dalam rezim Karimov yang bersifat otoriter dan sentralistik, maka hanya ada satu jenis partai politik, yaitu partai yang mendukung kebijakan Karimov. Sedangkan partai oposisi telah lama dihapus dan tidak diberi izin oleh Karimov untuk aktif kembali. Oleh karena itu, perwakilan partai-partai politik yang duduk di dalam

lembaga legislative Uzbekistan merupakan partai-partai yang akan selalu mendukung kebijakan Karimov.

Kelompok kepentingan terdiri atas sekelompok orang yang bergabung bersama melalui serangkaian kepentingan yang sama. Kelompok kepentingan yang ada di Uzbekistan memiliki pengaruh yang sangat kecil dalam proses pengambilan kebijakan. Kelompok kepentingan itu antara lain *Ezgulik Human Rights Society; Free Farmers' Party; Human Rights Society of Uzbekistan; Independent Human Rights Society of Uzbekistan*.

Opini publik atau *mass influencer* mengacu kepada iklim opini, yang dimiliki oleh populasi yang dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan pada saat menyusun politik luar negeri.

Opini Publik di Uzbekistan sejatinya merupakan bentukan dari opini rezim Karimov sendiri. Media Massa yang dikekang oleh Karimov, sehingga segala pemberitaan yang berkaitan dengan buruknya pemerintahan Karimov tidak boleh diberitakan. Karimov mengharuskan segala pemberitaan yang ada di media massa Uzbekistan memberitakan tentang yang baik saja. Sehingga hal ini dapat dikatakan sebagai sebuah manipulasi oleh rezim Karimov. Opini publik yang terbentuk merupakan bentukan rezim yang ada, misalnya melalui pidato kepresidenan, Karimov menjelaskan kepada publik betapa terancamnya pemerintahan dikarenakan kelompok islam ekstrimis di Uzbekistan. Sehingga opini yang berkembang akan selalu sejalan dengan kebijakan yang dikeluarkan dan legitimasi masyarakat semakin kuat atas kebijakan tersebut.

Selain kondisi politik dalam negeri, para pengambil keputusan politik luar negeri harus pula mempertimbangkan kondisi kekuatan ekonomi dan militer pada saat menyusun politik luar negerinya. Faktor ekonomi dan militer saling berkaitan sekali dengan pembentukan politik luar negeri suatu negara, dimana kekuatan ekonomi diperlukan untuk menyokong kebutuhan militer yang selanjutnya diperlukan dalam menjaga pertahanan dan keamanan negara disegala aspek.

Dua dimensi ekonomi yang relevan dengan penyusunan politik luar negeri; kapasitas produksi ekonomi dan kebergantungan ekonomi pada perdagangan dan finansial internasional. Sedangkan pada aspek militer, tidak hanya bergantung pada jumlah personel, tingkat pelatihan, dan perlengkapan angkatan bersenjataanya, tetapi juga bergantung pada tingkat dukungan luar negeri serta peran angkatan bersenjataanya dalam memelihara stabilitas dalam negeri.

Saat hubungan AS-Uzbekistan masih hangat, selain dari jaminan keamanan yang diberikan, AS juga memberikan bantuan finansial kepada Uzbekistan sejumlah \$219.8 juta pada tahun anggaran 2002, dan \$86.1 juta pada tahun berikutnya. Lebih jauh lagi, AS setuju untuk menyediakan pelatihan untuk staff militer dan keamanan Uzbekistan serta melengkapi tentara Uzbekistan dengan alat-alat perang berstandar NATO. Namun, setelah hubungan AS-Uzbekistan memburuk, Tashkent menyadari bahwa bantuan itu jelas akan semakin berkurang dan bahkan terhenti. Sedangkan kekuatan militer Uzbekistan belumlah maksimal dan masih membutuhkan banyak dana untuk memperkuat kekuatan militer mereka.

Kondisi seperti itu harus segera diatasi dengan cara mengambil kebijakan luar negeri yang tepat.

Determinan selanjutnya adalah Konteks Internasional. Dari banyak penjelasan tentang mengapa negara berperilaku seperti yang dilakukannya, tidak ada yang lebih sering diberikan daripada yang difokuskan pada konteks internasional. Secara tradisional para analis telah menekankan bahwa sifat sistem internasional dan hubungan antara negara sangat menentukan bagaimana negara itu akan berperilaku.

Ada tiga elemen penting dalam membahas dampak konteks internasional terhadap politik luar negeri suatu negara, yaitu geografis, ekonomi, dan politis. Faktor geografis berhubungan dengan proksimitas atau kedekatan geografis antar negara, faktor ekonomi berhubungan dengan arus barang dan jasa yang membuat suatu negara bergantung dengan negara lain, dan faktor politik berhubungan dengan negara-negara lain dalam lingkungan suatu negara yang sangat berperan dalam keputusan-keputusan politik luar negerinya.

Munculnya kembali ancaman islam ekstrimis, kekecewaan AS pada Uzbekistan, ditambah lagi tekanan dari organisasi HAM internasional serta embargo yang dijatuhkan Uni Eropa kepada Uzbekistan, atas dasar jejak rekam Uzbekistana dalam pelanggaran HAM sangat tinggi, akhirnya membawa kepada retaknya hubungan AS-Uzbekistan. Runtutan kejadian tersebut membuat Tashkent melakukan pertimbangan untuk melihat kearah Rusia yang memang sudah lama memberi 'sinyal' kepada Uzbekistan untuk membuka hubungan kerjasama. Hebatnya diplomasi Rusia berhasil mempengaruhi Uzbekistan untuk mau membuka kembali

hubungan kerjasama yang ditandai dengan penandatanganan *Agreement on Strategic Partnership* antara Rusia dan Uzbekistan. Perjanjian ini ditandatangani pada tanggal 16 Juni 2004 di SCO Summit, Tashkent, yang meliputi hubungan kerjasama dalam bidang politik, ekonomi, militer, dan perdagangan.

Decision Maker sebagai penentu pengambilan keputusan politik luar negeri merupakan faktor terakhir dalam menganalisa tindakan politik luar negeri suatu negara. Kepemimpinan individual erat kaitannya dengan aktivitas politik luar negeri. Rosenau menyebut peran kepribadian dan perilaku individual dalam politik luar negeri sebagai “variabel idiosinkretik” karena apa yang diperkenalkan oleh individu itu dalam proses politik luar negeri tidak bisa diramalkan.

Pengambil keputusan tidak bisa terlepas dari pengaruh lingkungannya dalam proses pengambilan keputusan luar negerinya. Lingkungannya adalah sistem internasional dan proses sosial-politik dalam negeri yang merintang dan menentukan batas-batas aktivitasnya. Peran pengambil keputusan dalam proses penyusunan politik luar negeri tidak dapat diremehkan pengaruhnya, karena setiap individu pengambil keputusan disetiap negara berbeda-beda, maka memiliki sifat dan karakter khas yang berbeda pula.

Dalam situasi yang tidak stabil dan mendesak, maka jelas peran seorang presiden yang otoriter sangat dominan. Karimov akhirnya memutuskan kebijakan untuk membuka hubungan kerjasama dengan Rusia dikarenakan juga tekanan dari AS dan Uni Eropa serta Badan Internasional HAM untuk mereformasi tatanan pemerintahan yang lebih demokratis dan menegakkan HAM. Jelas hal ini merupakan

tekanan dan ancaman bagi rezim otoriter Karimov, maka tidak mungkin bagi seorang Karimov untuk meminta bantuan kepada AS ataupun Uni Eropa. Keputusan Karimov untuk bekerjasama dengan Rusia diperkuat dengan adanya pergantian tampuk kepemimpinan di Russia. Terpilihnya Vladimir Putin sebagai Presiden Russia membuat adanya perubahan dalam politik luar negeri Kremlin terhadap negara-negara tetangganya (baca: Asia Tengah) yang mana lebih realistis.

F. HIPOTESA

Dari permasalahan yang ada dan didukung oleh kerangka dasar teori yang relevan, maka dapat ditarik sebuah hipotesa sebagai jawaban sementara, yaitu Uzbekistan bekerjasama kembali dengan Rusia pasca memburuknya hubungan bilateral Uzbekistan-AS dikarenakan:

1. Kondisi Politik Dalam Negeri Uzbekistan yang terancam oleh meningkatnya ancaman kelompok islam ekstrimis.
2. Kondisi ekonomi-militer yang lemah sehingga membutuhkan bantuan dari luar untuk memperkuatnya.
3. Konteks Internasional; kondisi internasional saat itu sangat rentan dengan isu HAM Uzbekistan dan menuntut Uzbekistan untuk segera memperbaiki kasus pelanggaran HAM, sementara Rusia tidak mempermasalahkan kasus pelanggaran HAM Uzbekistan dan mendukung penuh setiap kebijakan Uzbekistan.

G. JANGKAUAN PENELITIAN

Agar dalam pembahasan tidak terlalu luas, maka penulis akan memberi batasan jangkauan penelitian yang diutamakan pada kebijakan luar negeri Uzbekistan sebagai upaya mengatasi ancaman gerakan islam ekstrimis, sejak kedatangan AS pada akhir tahun 2001 hingga memburuknya hubungan AS-Uzbekistan dan kerjasama Uzbekistan-Rusia (2004-2006). Tetapi tidak menutup kemungkinan bagi penulis untuk tidak mengabaikan kejadian-kejadian waktu lalu yang relevan, dengan maksud sebagai tinjauan historis dan untuk menjelaskan uraian yang dimaksud

H. METODE PENGUMPULAN DATA

Dalam menyusun skripsi ini, penulis menggunakan metode deduktif, artinya berdasarkan kerangka teori kemudian ditarik suatu hipotesa yang kemudian dibuktikan melalui data-data yang telah didapatkan.

Pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini dilaksanakan dengan studi kepustakaan yang berarti menggunakan data sekunder dari buku-buku, majalah, artikel, koran, jurnal, serta sumber-sumber lain seperti internet.

I. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dalam skripsi ini secara keseluruhan dapat dibagi menjadi lima bab sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan. Berisi tentang alasan pemilihan judul, tujuan

penulisan, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar teori (Teori Pengambilan Kebijakan Luar Negeri), hipotesa, jangkauan penelitian, metode pengumpulan data, dan sistematika penulisan.

BAB II Ancaman Islam Ekstrimis dan Kebijakan Luar Negeri Uzbekistan. Diuraikan tentang Ancaman Gerakan Islam Ekstrimis di Uzbekistan, profil gerakan islam ekstrimis, hubungan bilateral Uzbekistan-AS serta ancaman islam ekstrimis sebelum dan sesudah pembukaan pangkalan militer AS di Uzbekistan.

BAB III Memburuknya hubungan Uzbekistan-AS dan Kerjasama Uzbekistan-Rusia. Memaparkan tentang memburuknya hubungan AS-Uzbekistan, penutupan pangkalan militer AS, dinamika hubungan Uzbekistan-Rusia, dan pembukaan hubungan kerjasama Uzbekistan-Rusia.

BAB IV Kebijakan Luar Negeri Uzbekistan untuk bekerjasama Kembali dengan Rusia Pasca Memburuknya Hubungan Uzbekistan-AS. Menjelaskan tentang faktor-faktor yang yang menyebabkan

Uzbekistan bekerjasama dengan Rusia; diantaranya karena faktor Politik Dalam Negeri Uzbekistan yang terancam dengan ancaman islam ekstrimis, faktor ekonomi-militer, dan Konteks Internasional saat pengambilan kebijakan.

BAB V

Kesimpulan. Berisi mengenai kesimpulan keseluruhan isi karya tulis yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya dan sekaligus sebagai penutup karya tulis.