

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Organisasi keamanan telah eksis di kawasan Asia Tengah sejak tahun 1996, dimana Shanghai Five (S-5) pertama kali dibentuk. S-5 dibentuk pada waktu *summit* di Shanghai oleh lima negara, yaitu China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, dan juga Rusia. Dalam pertemuan tingkat kepala negara tersebut, dihasilkan sebuah kesepakatan mengenai “peningkatan kepercayaan di sekitar daerah perbatasan”. Pada pertemuan selanjutnya yang diselenggarakan di Moskow pada 25 April 1997, dihasilkan kesepakatan lagi mengenai “pengurangan kekuatan militer di daerah perbatasan”.

Untuk pertemuan selanjutnya, topik yang dibicarakan meliputi masalah ekonomi dan masalah non militer lainnya, termasuk di dalamnya bagaimana menanggulangi terorisme, penyelundupan narkotika, dan kejahatan trans-nasional lainnya. Mulai tahun 2001, mereka mulai membutuhkan organisasi yang lebih kuat. Pertemuan-pertemuan pun sering dilakukan, di samping pertemuan rutin tahunan. Wilayah kerjanya pun semakin diperluas, yaitu meliputi keamanan, pelaksanaan hukum, ekonomi, dan lainnya. Tahun 2001, Uzbekistan masuk menjadi anggota, yang pada pertemuan Dushanbe tahun 2000 sebelumnya hanya menjadi pengamat, dan terbentuklah Shanghai Cooperation Organization (SCO) yang menggantikan S-5.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pan Guang, “China and Central Asia: Charting a New Course for Regional Cooperation,” China

Dibentuk atas dasar keberhasilan S-5 dalam mengendalikan perlombaan senjata seperti telah dibicarakan sebelumnya, SCO juga tidak kalah penting, sebagai wadah penyelesaian berbagai masalah regional, seperti penyelundupan senjata, pembangunan ekonomi, transportasi, komunikasi, energi, perang Afghanistan, dan terorisme. Masalah terakhir ini selanjutnya menjadi fokus utama SCO. Struktur organisasi pun dibentuk untuk memfasilitasi berbagai kerjasama – termasuk pertemuan tahunan diantara departemen pertahanan, departemen luar negeri, dan Perdana Menteri– sebagaimana lembaga resmi dalam menjalin kerjasama dengan negara-negara bukan anggota dan institusi internasional lainnya.

Sejak 2003, SCO telah mendukung beberapa “Latihan Anti-Teroris” yang mengikutsertakan militer dan para penegak hukum lainnya. Pada Oktober 2002, China dan Kyrgyzstan melakukan latihan anti-teror yang pertama kalinya dalam wadah kerjasama SCO, termasuk operasi bersama di perbatasan dengan diikuti oleh ratusan tentara. Hal ini menandakan manuver pertama People Liberation Army (PLA) dengan militer dari negara lain. Pada bulan Agustus 2003, semua personil militer negara anggota, kecuali Uzbekistan, ikut serta dalam latihan gabungan SCO (yang diberi nama *Cooperation 2003*). Latihan tersebut mengikutsertakan sekitar lebih dari 1.000 tentara yang bertempat di beberapa pusat terorisme tiruan di sebelah timur Kazakhstan dan propinsi Xinjiang di China.<sup>2</sup> Sepanjang latihan militer untuk pertama kalinya antara Rusia dan China, semua menteri pertahanan dari anggota SCO hadir sebagai pengamat. Pihak Amerika

---

<sup>2</sup> Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai latihan militer, lihat Roger N. McDermott and William D. O'Malley, “*Countering Terrorism in Central Asia*,” *Jane's Intelligence Review*, Vol. 15, No. 10, October 2003, pp. 16-19; Robert Sae-Liu, “*China Looks Outward with its Exercise Programme*,” *Jane's Defence Weekly*, September 24, 2003; and Jing-dong Yuan, “*Anti-Terror*

maupun wakil dari barat lainnya tidak diundang dalam latihan tersebut.<sup>3</sup> Pada awal bulan Maret 2006, Uzbekistan menyatakan peningkatan komitmennya terhadap SCO dengan menjadi tuan rumah latihan multilateral yang diberi nama “*East-Antiterror-2006*”. Dengan diwakili oleh para pasukan khusus dan penegak hukum lainnya dari masing-masing anggota, latihan ditujukan untuk menyelamatkan sandera dan mempertahankan infrastruktur dalam keadaan kritis dari serangan teroris.<sup>4</sup>

Para anggota berjanji tidak akan membentuk aliansi baru ataupun sebaliknya melakukan tindakan yang “mengizinkan wilayahnya digunakan untuk dirusak kedaulatannya, keamanannya, ataupun integritas wilayahnya oleh negara anggota lainnya.” Selain itu juga deklarasi tersebut menyediakan konsultasi dadakan selama ada “ancaman perdamaian regional, stabilitas, dan keamanan.” Terakhir, deklarasi tersebut menunjukkan adanya kepentingan dengan lahirnya perjanjian multilateral mengenai “pertetangaan yang baik” dan membentuk mekanisme pencegahan konflik regional.<sup>5</sup>

SCO menjadi lebih sibuk dalam pembangunan kapasitas untuk melindungi negara anggota non-demokratis untuk melawan ancaman baik dari dalam maupun dari luar.<sup>6</sup> Tidak seperti *Organization for Security and Cooperation in Europe* (OSCE), EU, dan NATO, SCO sedari dulu dengan tegas menyatakan akan tetap

---

<sup>3</sup> Cited in Michael Mainville, “*Central Asian Bloc Considering Iran for Membership*,” *Washington Times*, June 5, 2006.

<sup>4</sup> “*SCO Member-States Hold Anti-terrorism Exercises in Uzbekistan*,” *UzReport.com in English*, March 10, 2006, [jahon.mfa.uz/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2202&mode=thread&order=0&thold=0&POSTNUKESID=1a2788d7b8af4f13ae1ee52d22602e6c](http://jahon.mfa.uz/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2202&mode=thread&order=0&thold=0&POSTNUKESID=1a2788d7b8af4f13ae1ee52d22602e6c).

<sup>5</sup> Xinhua, “*Declaration on 5th Anniversary of SCO*,” June 15, 2006, [news.xinhuanet.com/English/2006-06/15/content\\_4703117.htm](http://news.xinhuanet.com/English/2006-06/15/content_4703117.htm).

<sup>6</sup> Stephen Blank, “*New Turns in Chinese Policy towards Central Asia*,” *Central Asia-Caucasus Analyst*, June 15, 2005, [www.cacianalyst.org/view\\_article.php?articleid=3371](http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=3371); and Daniel Kimmage, “*Central Asia: SCO—Shoring Up the Post-Soviet Status Quo*,” July 8, 2005,

berpegang pada prinsipnya “*noninterference*” dalam masalah domestik, maksudnya tidak menuntut negara anggota untuk menaati standar internasional Hak Asasi Manusia (HAM). Ketika dirasa adanya ketidaklayakan dalam pemilihan sebagai alasan dilakukannya “color revolutions” di Georgia dan Ukraina (dengan hasil, terpilihnya pemerintahan sebelumnya), SCO membentuk panitia pengamat pemilihan umum. Sejak awal tugasnya pada pemilihan bulan Februari 2005 di Kyrgyzstan, panitia tersebut telah mengesahkan setiap pemilihan di negara anggotanya, dengan tidak adanya pengecualian, walaupun calon tersebut pro-Barat, seperti kemenangan Victor Yushchenko pada pemilihan presiden di Ukraina tahun 2004.<sup>7</sup> Selama pengawasan yang tunduk pada nilai-nilai tradisional diterapkan pada Commonwealth of Independent States (CIS), SCO membantu mendukung legitimasi rezim otoriter negara-negara Asia Tengah.

Latihan terakhir, *Peace Mission 2007*, dilakukan pada tanggal 8-17 Agustus 2007. Latihan ini merupakan yang terbesar selama kurun waktu 6 tahun terakhir. Sekitar 6.500 pasukan dan 80 pesawat diikutsertakan dalam dua fase, termasuk 2.000 pasukan Rusia dan 1.600 pasukan China.<sup>8</sup> Seperti tahun 2005, AS tidak diundang dalam latihan tersebut.<sup>9</sup> Fase pertama bertempat di Volga-Urals Military District, Rusia dan yang kedua di Urumqi ibu kota Xinjiang. Lokasi kedua diperkirakan “sasaran sebenarnya” dari latihan tersebut adalah untuk mengintimidasi populasi Uighur di sebelah timur Turkestan dan untuk memperingatkan upaya demokratisasi bukannya untuk melawan rezim yang

---

<sup>7</sup> Sebagai contoh perbedaan persepsi mengenai pemilihan di negara anggota SCO, Daniel Kimmage, “Analysis: Kyrgyz, Tajik Elections Present Familiar Issues, New Context,” March 2, 2005, at [www.rferl.org/featuresarticle/2005/3/0CC368CF-94C7-48A9-A904-006F8864A975.html](http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/3/0CC368CF-94C7-48A9-A904-006F8864A975.html).

<sup>8</sup> Jason Kelly, “Anti-Terrorism with Chinese Characteristics: Peace Mission 2007 in Context,” China Brief, [www.jamestown.org/china\\_brief/article.php?articleid=2373758](http://www.jamestown.org/china_brief/article.php?articleid=2373758).

<sup>9</sup> Tim Johnson, “Russia, China, and allies play war game,” Seattle Times, August 11, 2007,

otoriter.<sup>10</sup> Selanjutnya, skenario dari “*Peace Mission 2007*” –dengan ribuan tentara lengkap dengan pesawat tempur dan alat berat lainnya– terlihat dirancang untuk meningkatkan kemampuan dalam melibatkan kekuatan militer dalam menekan percobaan pemberontakan lainnya seperti yang terjadi di Andijon, Uzbekistan tahun 2005.

Sebagai akibat dari peristiwa 9/11, secara besar-besaran AS mulai menampakkan kehadirannya di wilayah bekas Soviet, khususnya Asia Tengah. Awalnya karena Asia Tengah bersedia menjadi bagian dari “*the Frontline of Operation Enduring Freedom*” di Afghanistan.<sup>11</sup> Alasannya adalah karena wilayahnya yang luas dan strategis untuk mendukung jalannya operasi militer.<sup>12</sup> Peningkatan kekuatan AS mulai dilakukan, mulai dengan negara-negara Asia Tengah, maupun negara yang berkepentingan sama seperti Rusia. AS berani menjamin bahwa dirinya akan meninggalkan kawasan apabila kondisi Afghanistan sudah stabil. Untuk mendukung usahanya, AS mendirikan pangkalan militer di Uzbekistan dan Kyrgyzstan yang ditempati sekitar 3.000 pasukan pada tanggal 1 Mei 2003,<sup>13</sup> serta menjalin hubungan dan berbagi intelijen dengan mereka kecuali Turkmenistan.

Perubahan hubungan antara AS dengan Asia Tengah, tidak akan berakibat pada proses yang sudah direncanakan semula. Akan tetapi, pada “*Quadrennial Defense Review*”<sup>14</sup> tahun 2001 yang dihasilkan oleh pimpinan baru Pentagon

---

<sup>10</sup> Alim Seytoff, “*SCO exercise aimed at suppressing Uyghurs*,” [www.atimes.com/atimes/China/IH16Ad06.html](http://www.atimes.com/atimes/China/IH16Ad06.html).

<sup>11</sup> Giragosian, “*The US Military Engagement in Central Asia and the South Caucasus*,” p.19.

<sup>12</sup> Svante Cornell, “*The United States and Central Asia: In the Steppes to Stay?*”, Cambridge Review of International Affairs 17, 2 (July 2004), p. 240.

<sup>13</sup> Ilan Berman, “*The New Battleground: Central Asia and the Caucasus*,” *Provocations*, 28, 1 (Winter 2004). Accessed via LexisNexis Academic, p. 2.

<sup>14</sup> *Quadrennial Defense Review (QDR)* adalah suatu studi oleh Departemen Pertahanan AS yang

setelah pemilihan presiden tahun 2000, dibutuhkan adanya perubahan dalam kekuatan AS dan hubungan dengan sekutunya.<sup>15</sup> Strategi Keamanan Nasional baru, dirilis pada September 2002 “yang semula hanya berorientasi pada pertahanan, menjadi lebih agresif dalam menghadapi musuh.”<sup>16</sup> Washington mulai memusatkan perhatiannya pada “ancaman stabilitas”, yang bergerak dari Timur Tengah menuju Asia bagian Utara (Asia Tengah). Untuk mencegah hal tersebut, Pentagon menyusun kembali kekuatan militernya, untuk mendapatkan keuntungan dari celah tersebut melalui kehadiran militernya di kawasan.<sup>17</sup> Hasilnya, AS meluncurkan diplomasi luar negeri baru dan strategi militer di kawasan tersebut. Dimana usahanya mulai dibatasi dan fokus pada perang melawan teroris.

Untuk itulah, AS mulai mendirikan pangkalan militer di kawasan untuk membantu perang di Afghanistan. “Tanggal 5 Oktober 2001 AS mendapatkan izin untuk menggunakan pangkalan di Khanabad yang terletak di sebelah selatan Uzbekistan”, dan bulan Desember AS mendirikan pangkalan lagi di Manas, tidak jauh dari Ibu Kota Kyrgyzstan (Bishkek).<sup>18</sup> Dirancang untuk pengiriman personil dan suplai materi, pangkalan tersebut diisi oleh 1.000 dan 3.000 tentara AS.<sup>19</sup> Selanjutnya Kazakhstan menawari dua pangkalan udaranya untuk digunakan yaitu di Shymkent dan Lugovoy.<sup>20</sup> Tajikistan juga menjadi bahan pertimbangan, akan

---

yang menguraikan doktrin militer AS. [http://en.wikipedia.org/wiki/Quadrennial\\_Defense\\_Review](http://en.wikipedia.org/wiki/Quadrennial_Defense_Review). 5/6/2009 12:40 PM.

<sup>15</sup> Untuk hasil diskusi, lihat Stephen Blank, *US Military Engagement with Transcaucasia and Central Asia*, a report prepared by the Strategic Studies Institute, US Army War College, (2004).

<sup>16</sup> Berman, “*The New Battleground: Central Asia and the Caucasus*,” p. 2.

<sup>17</sup> *Ibid*.

<sup>18</sup> Cornell, “*The United States and Central Asia: In the Steppes to Stay?*”, p. 240.

<sup>19</sup> Giragosian, “*The US Military Engagement in Central Asia and the South Caucasus*,” p. 52.

<sup>20</sup> Doulatbek Khidirbekughli, “*U.S. Geostrategy in Central Asia: A Kazakh Perspective*,”

tetapi fasilitasnya kurang memadai dan tidak memenuhi standar negara Barat.<sup>21</sup> Sedang Turkmenistan, yang bersikap “netral” hanya mengizinkan untuk dipergunakan sebagai kegiatan sosial saja.

Dengan meningkatnya kehadiran AS, meningkat pula bantuan materi di Asia Tengah. Dalam kasus Uzbekistan, bantuan sejumlah US\$60 juta diberikan setahun sekali kepada Uzbekistan sebagai imbalan dari penggunaan pangkalannya, dan pernah sekali waktu AS memberikan US\$100 juta.<sup>22</sup> Di Kyrgyzstan, bantuan yang diberikan sedikit lebih kecil, yaitu US\$7.000 yang hanya digunakan untuk ongkos pendaratan pesawat, yang dibayarkan setiap penerbangan ataupun pendaratan pesawat di bandara Manas.<sup>23</sup> Sebagian besar bantuan ini digunakan untuk menghadapi ancaman teroris, keamanan perbatasan, mencegah pengembangan senjata nuklir, dan usaha penyelundupan obat-obatan terlarang.<sup>24</sup> Bantuan terus meningkat tidak hanya digunakan untuk mendukung operasi, seperti kasus Kazakhstan, AS memberikan jutaan dolar untuk membeli perlengkapan militer dan menyediakan pelatihan untuk militer Kazakhstan.<sup>25</sup> Usaha ini dilakukan untuk mendukung program yang ada, seperti “*Central Asian Border Security Initiative (CASI)*”, yang mana “jutaan bantuan keamanan siap diberikan kepada kelima negara Asia Tengah.”<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Giragosian, “*The US Military Engagement in Central Asia and the South Caucasus*,” p. 51.

<sup>22</sup> Cornell, “*The United States and Central Asia: In the Steppes to Stay?*”, p. 241.

<sup>23</sup> Lawson, “*Political Economy, Geopolitics and Expanding US Military Presence in the Persian Gulf and Central Asia*,” p. 14. Kabarnya, sebagian besar dari uang tersebut berakhir di tangan putra dari Presiden Akayev.

<sup>24</sup> Berman, “*The New Battleground: Central Asia and the Caucasus*,” p. 3. Sebagai catatan, usaha melawan obat-obatan terlarang ada hubungannya dengan perang melawan teroris, dan organisasi teroris didukung sepenuhnya oleh perdagangan obat-obatan terlarang.

<sup>25</sup> *Ibid.*

Sebagai catatan, perubahan program dan perhatian tidak hanya terjadi di Asia Tengah, tetapi dapat juga ditemukan di negara bekas Soviet lainnya, begitu juga wilayah lainnya di dunia. Satu diantaranya adalah seperti yang kita ketahui di Georgia, Kaukasus Selatan. Sebagai reaksi dari ancaman pemberontakan Chechen yang mencari perlindungan di Pankisi Gorge, Georgia, AS meresmikan program (GTEP), untuk meningkatkan kemampuan Georgia dalam menghadapi ancaman tersebut.<sup>27</sup> Walaupun dalam skala yang tidak sama, di Asia Tengah program dalam skala yang lebih kecil telah dilakukan. Contohnya, pada bulan Juli 2002, AS melakukan pelatihan selama dua minggu di Uzbekistan untuk melatih militer Uzbek dalam mendeteksi dan mengatasi insiden dengan menyertakan Weapon of Mass Destruction (WMD); dan di akhir latihan, US\$270.000 diberikan kepada Uzbekistan untuk membantu dalam menghadapi insiden senjata kimia, biologi ataupun nuklir.<sup>28</sup> Lainnya, latihan dilakukan untuk angkatan laut Kazakhstan dan Azerbaijan, untuk meningkatkan keamanan di Laut Kaspia.<sup>29</sup>

Apa yang dapat dilihat dari contoh di atas adalah sifat dari program antara sebelum dan sesudah peristiwa 9 September. Dimana sebelumnya hubungan ditujukan untuk kepentingan dalam skala lebih kecil, seperti profesionalisasi militer dan pendidikan mengenai hubungan antara penduduk sipil dan militer, sedang paska 9 September bantuan militer ditujukan untuk skala yang lebih luas dan lebih berkonsentrasi dalam pembangunan kemampuan dalam menghadapi ancaman baru setelah serangan terhadap AS.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>28</sup> Tolipov and McDermott, "Uzbekistan and the US: Partners Against Terrorism," p. 14.

<sup>29</sup> Lebih dikenal dengan nama "Operation Caspian Guard", program ini diakui oleh para pengamat

## B. Rumusan Masalah

Bagaimana respon Shanghai Cooperation Organization terhadap kehadiran Amerika Serikat di Asia Tengah Paska Serangan 11 September 2001?

## C. Kerangka Pemikiran

### Comprehensive Security

*Comprehensive security* menurut memorandum no. 3 dari Comprehensive and Cooperative Security of Council for Security Cooperation in Asia Pacific (CSCAP) adalah:

“Pendekatan *Collective Security* dan *Balance of Power* tidak cukup untuk menjelaskan *organizing principles* kawasan tersebut, karena keamanan kepentingan vital dan nilai inti meluas melebihi wilayah militer, dan *comprehensive security* hanya dapat dicapai melalui kerjasama berdasarkan *common interests*. *Collective security* dan *balance of power* hanya dibutuhkan sebagai pelengkap saja, atau sekali waktu, digantikan oleh pendekatan *comprehensive security*.<sup>30</sup>

Memorandum tersebut memuat tujuh prinsip yang mana merupakan “*distinctive features*” dari *comprehensive security* sebagai “*organizing concept*”. Ketujuh prinsip tersebut adalah Prinsip *comprehensiveness*; Prinsip *mutual interdependence*; Prinsip kerjasama dalam menciptakan perdamaian dan keamanan; Prinsip *self reliance*; Prinsip *inclusiveness*; Prinsip perjanjian damai; dan Prinsip berwarganegara yang baik. Secara tersirat juga mencakup *confidence building measures*, diplomasi pencegahan, dan resolusi perdamaian untuk konflik

<sup>30</sup> The text of memorandum is reproduced in an appendix in David Dickens, ed., *No Better Alternative: Towards Comprehensive and Cooperative Security in the Asia Pacific* (Wellington: Centre of Strategic Studies, 1997), pp. 163

dan perbedaan, dan menyatakan bahwa “kemampuan militer sedapat mungkin digunakan sebagai pertahanan, bukan untuk penyerangan”. Juga “kontrol atas senjata dan transparansi merupakan elemen penting dalam *comprehensive security*.”<sup>31</sup> Dalam pengertian ini, memorandum CSCAP dipahami sebagai konsep yang sangat mirip dengan *common security*.

Dalam kaitannya dengan penerapan *comprehensive security* pada level regional, memorandum tersebut menyebutkan penggunaan mekanisme *track one* dan *track two*<sup>32</sup> serta mengenal adanya peran institusi koordinasi, seperti ASEAN Regional Forum (ARF), yang berperan pada tingkat regional. *Comprehensive security* juga “tidak ditujukan untuk main hakim sendiri. Melainkan dapat dibicarakan di dalam sebuah forum seperti APEC, atau dalam proses kerjasama ekonomi bilateral dan sub regional asal sesuai dengan tujuan dasar mereka.”<sup>33</sup> Jadi kesimpulannya, ARF “harus semakin kuat. Agendanya ... harus lebih luas, untuk memberikan ruang kepada masalah non militer.”

Tujuan SCO adalah: meningkatkan kepercayaan dan hubungan yang baik diantara negara anggota; menjalin kerjasama diantara para negara anggota dalam bidang politik, ekonomi dan perdagangan, ilmu pengetahuan dan teknologi, budaya, pendidikan, energi, komunikasi, lingkungan hidup; bersedia untuk memelihara perdamaian di kawasan, keamanan dan stabilitas; dan menciptakan tata perekonomian dan politik internasional yang demokratis, fair dan rasional.<sup>34</sup> SCO menyediakan forum untuk menyelesaikan masalah-masalah kawasan.

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 167.

<sup>32</sup> *Track one*, yang berperan dalam melakukan kerjasama adalah para pejabat resmi pemerintah, sedangkan *track two*, dilakukan oleh pihak *non state actor* (misalnya *Non Government Organization*, akademisi, dan *citizen diplomats*).

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Shanghai Cooperation Organization, “Declaration on Establishment of Shanghai Cooperation

Penyelesaian berbagai permasalahan kawasan tersebut diselesaikan dengan jalan damai. SCO juga mengadakan pertemuan rutin tahunan yang dihadiri oleh para kepala negara yang bertempat di negara-negara anggota secara bergantian. Dari pertemuan tersebut biasanya dihasilkan sebuah kesepakatan ataupun kerjasama.

### **Teori Persepsi**

Dalam pengertian bebas, persepsi diartikan sebagai cara pandang seseorang memandang orang lain yang didasarkan oleh pengetahuan dan informasi serta fakta-fakta yang dimiliki seseorang.<sup>35</sup> Persepsi diberikan pada tempat yang penting dalam pengambilan keputusan. Hal ini dikarenakan persepsi memandu untuk bertindak tanpa menghiraukan apakah persepsi itu benar atau salah, tindakan-tindakan yang kita ambil berdasarkan pada persepsi kita.<sup>36</sup>

Terdapat tiga komponen dalam persepsi, yaitu nilai, keyakinan, dan pengetahuan.<sup>37</sup> Nilai, merupakan preferensi terhadap pernyataan realitas tertentu dibandingkan realitas lainnya. Keyakinan, adalah sikap bahwa suatu deskripsi realitas adalah benar terbukti. Dan pengetahuan, adalah bersumber dari data atau informasi yang diterima dari lingkungan. Bagi para teoritis perseptual, bahwa pengetahuan mengandung komponen subjektif dan objektif. Fakta tidak berbicara sendiri tapi diberi arti oleh setiap penafsir sesuai dengan titik pandang analisisnya sendiri. Kesimpulan mengenai fakta tergantung pada penafsiran terhadap fakta tersebut. Lebih jauh lagi, fakta tidak muncul dari realitas melainkan dari keping informasi tertentu atas realitas yang diseleksi oleh seseorang pengamat sesuai

---

<sup>35</sup> Mas' oed, Mohtar. *Studi Hubungan Internasional. Tingkat Analisis dan Teorisi*. Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta. 1989. Hal. 19

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Mas' oed, Mohtar. *Studi Hubungan Internasional. Perspektif Nasional*. Gramedia Pustaka

dengan kepentingannya, sedang keping informasi lainnya ditolak karena tidak sesuai dengan kepentingannya.

Bagaimana hubungan antara citra, persepsi dan perilaku internasional? Bruce Russett dan Harvey Starr menjelaskan sebagai berikut.<sup>38</sup> Tahap pertama dalam proses pembuatan keputusan politik luar negeri adalah timbulnya suatu masalah. Tetapi, sebelum situasi itu muncul untuk ditanggapi oleh para pembuat keputusan, ada tiga hal yang terjadi. Pertama, pasti ada semacam stimulus atau rangsangan dari lingkungan, yang disebut "trigger event". Kedua, tentu ada upaya mempersepsi stimulus itu. Ini adalah proses yang diterapkan oleh individu untuk menyeleksi, menata, dan menilai informasi yang masuk tentang dunia sekitarnya. Ketiga, harus ada upaya menafsirkan stimulus yang telah dipersepsi itu. Persepsi dan penafsiran itu sangat tergantung pada citra yang ada dalam benak si pembuat keputusan.

Bruce Russett dan Harvey Starr menjelaskan bagaimana citra seseorang mempengaruhi persepsinya tentang dunia di sekitarnya, melalui proses sebagai berikut:

### Input

### Output





mengorganisasikan persepsi sebagai penuntun tindakan, menentukan tujuan dan bertindak sebagai saringan dalam menyeleksi informasi dalam setiap situasi.

Proses pembuatan keputusan yang "*rasional*" digambarkan sebagai proses yang memerlukan informasi yang selengkap mungkin tentang alternatif-alternatif yang ada mengenai tujuan, sarana untuk mencapai tujuan itu dan kemungkinan konsekuensi dari masing-masing alternatif itu. Menurut teoritis persepsi, ini tidak mungkin dilakukan karena walaupun mungkin diperoleh informasi yang lengkap, hanya sebagian saja yang akan dipersepsi atau dipilih untuk diperhatikan. Interpretasi terhadap informasi itu tergantung pada sistem keyakinan dan citra yang dimiliki oleh pembuat keputusan itu. Tidak jelas apa yang dimaksud dengan istilah *rasional* kalau dua atau lebih orang dalam situasi yang sama, menerima informasi yang sama, membuat pilihan yang berbeda karena mereka memandang dan menginterpretasikan informasi itu secara berbeda berdasar citra yang berbeda. Dalam hal begini bisa terjadi mispersepsi, yaitu ketika perilaku negara atau para pembuat keputusan negeri itu dipandang secara berbeda dengan apa yang sebenarnya mereka maksudkan. Mispersepsi seperti ini seringkali mempengaruhi politik luar negeri. Mispersepsi sebenarnya berarti bahwa citra dengan cara-cara tertentu mencegah masuknya sinyal-sinyal penting, baik dengan mengabaikannya begitu saja, dengan menginterpretasikan secara salah, atau merubah informasi itu agar cocok dengan citra yang ada.

Rusia sudah berkali-kali menyatakan risau atas ekspansi keanggotaan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) pimpinan Amerika Serikat (AS) ke Eropa Timur dan Eropa Tengah. Namun, kerisauan itu sama sekali tidak digubris. Ekspansi bertambah karena AS tanpa memperhatikan perasaan Rusia terus saja

menjajaki program pembangunan basis militer AS di sejumlah negara bekas pecahan Uni Soviet. Secara terbuka AS menyatakan keinginan merelokasi sejumlah pangkalan militer dari Eropa Barat ke sejumlah negara Eropa Timur seperti Bulgaria, Rumania, dan Polandia.

Rencana itu mengundang kekhawatiran sekaligus kemarahan di kalangan masyarakat Rusia karena relokasi pangkalan itu berarti memindahkan garis depan sistem pertahanan NATO ke dekat wilayah Rusia. Rusia semakin sensitif berada di bawah bayangan kehadiran pangkalan militer AS. Apalagi mimpi buruk atas hubungan permusuhan di era Perang Dingin belum benar-benar berlalu.

Perlu diakui, tidaklah gampang bagi Rusia dan AS mengubah hubungan permusuhan yang berlangsung puluhan tahun menjadi kemitraan dalam sekejap. Masih dibutuhkan waktu penyesuaian sampai tumbuh dan terbentuk sikap saling percaya. Perluasan keanggotaan NATO maupun program pembangunan pangkalan AS di sejumlah negara bekas anggota Pakta Warsawa dianggap merusak proses positif yang mendorong tatanan baru yang lebih menjamin perdamaian dan kemitraan di Eropa pasca-Perang Dingin.

Rusia beranggapan, AS mengabaikan upaya bersama untuk membangun tatanan baru di Eropa se usai Perang Dingin. Tanpa melibatkan atau berkonsultasi dengan Rusia, AS secara sepihak memperluas jangkauan kehadiran pasukan NATO sampai ke wilayah perbatasan Rusia. Secara psikologis dan fisik, perluasan NATO dipersepsikan Rusia sebagai upaya mengisolasinya. Persepsi itu telah melahirkan kemarahan dan menyebarkan sentimen anti AS dan anti Barat di

AS dituduh terlalu ambisius menjadi adidaya tunggal dengan tergesa-gesa memberikan tanggapan positif terhadap keinginan negara-negara bekas pecahan Uni Soviet bergabung dalam NATO. Atas dorongan ambisi yang sama, AS membujuk sejumlah negara bekas anggota Pakta Warsawa menerima kehadiran pangkalan militernya. Seolah tak terhindarkan, negara-negara yang mengalami trauma ketika menjadi anggota Pakta Warsawa beramai-ramai ingin bergabung dengan NATO. Di balik keinginan itu, tampak pula semacam kekhawatiran tentang kemungkinan bangkitnya kembali Rusia menjadi sebuah kekuatan agresi seperti di masa silam.

Namun, mantan Presiden Uni Soviet Mikhail Gorbachev pernah menisbikan kekhawatiran tentang kemungkinan Rusia melaksanakan keinginan imperialismenya. Kekhawatiran itu dikatakannya sebagai hasil penilaian keliru atas situasi politik dan psikologis masyarakat Rusia. Bagi Gorbachev, dunia terus berubah, tidak terkecuali Rusia. Ketimbang membangun kecurigaan dan prasangka negatif, jauh lebih relevan, menurut Gorbachev, ialah bagaimana membangun kemitraan yang lebih menjamin perdamaian di Eropa dan dunia secara keseluruhan seusai Perang Dingin.

Kondisi dunia pasca-Perang Dingin tampaknya tidak lebih baik. Sudah muncul kerisauan tentang tampilnya AS sebagai polisi dunia. Apalagi tak ada dialog realistis mengenai sistem politik dunia maupun mengenai peran yang dimainkan AS dan Rusia dalam kondisi yang berubah cepat seusai Perang Dingin. Kenyataan yang mencolok justru AS melesat sendirian menjadi adidaya tunggal. Sebaliknya Rusia sebagai ahli waris utama Uni Soviet tidak bisa lagi menjadi kekuatan penyeimbang AS seperti di era Perang Dingin. Namun, sudah banyak

yang mengingatkan, kehadiran pangkalan militer AS dekat perbatasan Rusia akan dirasakan sebagai bentuk penghinaan yang memancing kemarahan dan sikap anti-AS dan anti-Barat.

**Tipologi strategi politik luar negeri**

Tipologi strategi politik luar negeri John Lovell mendorong kita untuk berteori bahwa tipe strategi yang diambil oleh suatu negara bisa dijelaskan dengan menelaah penilaian para pembuat keputusan tentang strategi lawan dan perkiraan mereka tentang kemampuan sendiri. Di sini kita juga punya empat dimensi, yang setelah dipertemu-silangkan menghasilkan empat tipe strategi: konfrontatif, memimpin (*leadership*), akomodatif, dan konkordan.

**Tipologi Strategi Politik Luar Negeri.**

	<b>PENILAIAN TENTANG STRATEGI LAWAN</b>	
	<b>Mengancam</b>	<b>Mendukung</b>
<b>PERKIRAAN Lebih kuat KEMAMPUAN</b>	Konfrontasi	Memimpin
<b>SENDIRI Lebih lemah</b>	Akomodasi	Konkordans

SUMBER : John Lovell, *Foreign Policy in Perspective* (Holt, Rinehart, Winston, 1970), hal. 99

Invasi AS ke Afghanistan paska 11 September 2001 merupakan babak baru kehadiran AS di kawasan Asia Tengah. Dengan dibantu NATO, kekuatan AS semakin besar, dimana negara anggotanya sebagian besar merupakan negara maju, seperti Inggris dan beberapa negara Eropa lainnya. AS juga menaikkan

milyar sedangkan tahun 2001 sebesar \$291.1 milyar.<sup>39</sup> Hal ini dilakukan dalam rangka membiayai operasi militer AS setelah peristiwa 11 September 2001 lalu. Negara Asia Tengah sendiri baru mendapatkan kemerdekaannya setelah runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1990an. Banyak hal yang masih harus dibenahi. Pembangunan ekonominya masih tertinggal, matinya reformasi demokrasi, dan pemerintahan yang korup, tidak representatif, dan represif. Situasi kawasan yang tidak stabil dikarenakan perdagangan obat terlarang, konflik antar etnis, dan perselisihan mengenai perbatasan dan sumber daya.

Kehadiran AS di Afghanistan merupakan ancaman bagi negara-negara Asia Tengah, khususnya SCO. Karena wilayahnya (Asia Tengah) yang berdekatan dengan Afghanistan. Di satu sisi AS merupakan negara demokratis, sedangkan negara-negara SCO dipimpin oleh rezim yang otoriter. Hal inilah yang dikhawatirkan oleh para pemimpin Asia Tengah. AS akan mendapatkan akses di kawasan Asia Tengah dengan alasan demokratisasi. Rusia dan China –dimana merupakan pimpinan dari SCO– juga melihat adanya kepentingan AS dibalik “kampanye perang terhadap terorisme” di Afghanistan. AS mempunyai kepentingan untuk mengakses energi di kawasan Asia Tengah.

Karena pertimbangan kemampuan yang dimiliki lebih kecil dibandingkan kemampuan lawan, maka SCO lebih memilih untuk bersikap akomodatif. Yaitu bekerjasama dengan AS dalam operasi militer di Afghanistan, selama tidak mengancam kepentingan negara-negara anggotanya. Menurut kamus politik, akomodasi berarti proses penyesuaian sosial, harmonisasi, atau kerjasama antara pribadi dan pribadi atau kelompok yang dilakukan untuk meredakan ketegangan.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> [http://www.fas.org/man/docs/fy01/b02072000\\_bt045-00.htm](http://www.fas.org/man/docs/fy01/b02072000_bt045-00.htm). 9/10/2009. 5:20am

<sup>40</sup> Mochamad N. Kusuma, *Politik Dalam Dunia: Dilema Sistem Internasional*. Jakarta: 2002. Hal. 12

#### **D. Hipotesis**

Respon Shanghai Cooperation Organization terhadap kehadiran Amerika Serikat di Asia Tengah paska serangan 11 September 2001 cenderung bersifat akomodatif (usaha manusia untuk meredakan atau menghindari konflik dalam rangka mencapai kestabilan)<sup>41</sup>.

- a. Alasan SCO cenderung bersikap akomodatif adalah karena yang *pertama* SCO menggunakan pendekatan *Comprehensive Security*. *Kedua*, kekuatan Amerika Serikat lebih besar dibandingkan dengan SCO. Dan yang *ketiga* karena Amerika Serikat telah banyak membantu pembangunan ekonomi, politik, keamanan negara-negara anggota SCO.
- b. Bentuk sikap akomodatif tersebut ditunjukkan dengan kerjasama antara Amerika Serikat dengan SCO dalam menciptakan keamanan di Afghanistan.

#### **E. Jangkauan Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data mulai tahun 2001, yaitu tahun dimana SCO dibentuk, dan merupakan titik awal kehadiran AS di kawasan Asia Tengah, setelah serangan 11 September 2001. Akan tetapi, tidak menutup kemungkinan penulis akan menggunakan data pada tahun sebelum dan sesudah periode tersebut, selama masih ada relevansinya dengan penelitian ini.

## **F. Sistematika Penulisan**

**Bab I** : Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

**Bab II** : Memuat latar belakang dibentuknya SCO. Berawal dari berbagai permasalahan keamanan di kawasan Asia Tengah sebelum adanya Shanghai Five –yang nantinya menjadi SCO–, kemudian peran Shanghai Five dalam menyelesaikan berbagai permasalahan tersebut, berbagai kerjasama yang telah dilakukan, dan perkembangan Shanghai Five sampai pada akhirnya menjadi SCO yang lebih kuat.

**Bab III** : Menjelaskan proses kedatangan AS ke Asia Tengah paska tragedi 11 September 2001. Dimulai dari “*Operation Enduring Freedom*” di Afghanistan, meliputi sasaran dari operasi tersebut, berbagai macam dukungan dari sekutu AS terutama NATO, bentuk-bentuk operasi yang dilakukan, sampai dengan akibat dari operasi tersebut.

**Bab IV** : Menjelaskan tindakan yang dilakukan SCO sebagai organisasi keamanan kawasan, dalam menanggapi kehadiran AS di wilayahnya. Mencakup bagaimana persepsi SCO dalam memandang kehadiran AS, perbandingan kekuatan yang dimiliki, yang nantinya digunakan untuk pertimbangan dalam menentukan kebijakan apa yang akan diambil dalam merespon kehadiran AS tersebut.

**Bab V** : Memuat kesimpulan dan saran berdasarkan hasil penelitian.