

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rusia atau Federasi Rusia adalah negara yang membentang dengan luas di sebelah timur Eropa dan utara Asia. Federasi Rusia dahulu bernama Republik Sosialis Federasi Soviet Rusia atau disingkat RSFS Rusia. Republik ini berubah menjadi Federasi Rusia setelah bubarnya Uni Soviet pada tahun 1991. Dengan wilayah seluas 17.075.400 km², negara ini pernah menjadi negara bagian yang terbesar Uni Soviet. Rusia adalah ahli waris utama Uni Soviet. Negara ini mewarisi 50% jumlah penduduk, 2/3 luas wilayah, dan kurang lebih 50% aset-aset ekonomi dan persenjataannya.

Setelah runtuhnya Uni Soviet, terdapat dua masa krusial dalam perjalanan sejarah kontemporer bangsa Rusia, yaitu pada periode transisi dari pecahnya Uni Soviet (1991-2000), dimana nilai-nilai demokrasi meningkat, namun moralitas bangsa menurun drastis di tengah besarnya jumlah utang negara yang hampir mencapai 80 miliar dolar AS. Selain itu, terdapatnya apatisme akut terhadap kepastian hukum. Pada periode 2000-an, Presiden Rusia, Vladimir Putin berusaha untuk membangkitkan kembali moral bangsa, bersamaan dengan pencapaian tujuan utama memulihkan ekonomi Rusia.

Sejak masa itu, Rusia mengalami transformasi, kehidupan sosial-ekonomi rakyatnya mengalami kemajuan hingga sekarang.

Keberhasilan kebangkitan ekonomi yang dicapai Rusia didasarkan pada prinsip kebijakan luar negeri Rusia yaitu penghormatan terhadap hukum internasional, kerjasama mengatasi masalah global, kerjasama ke segala arah, tidak bersifat konfrontatif dan saling menguntungkan (Analisdaily, 2015). Rusia telah secara konsisten menganjurkan agenda inklusif dan positif yang bertujuan tidak untuk membatasi melainkan memperkuat hubungan antara negara-negara. Rusia siap untuk membangun kerjasama dengan semua pihak yang sama-sama bersedia untuk bekerja sama sejalan dengan prinsip-prinsip kesetaraan, saling menghormati, saling menguntungkan dan mematuhi norma-norma hukum internasional, serta pengakuan terhadap peran sentral PBB dalam urusan global.

Kerjasama yang dibangun oleh Rusia dalam memenuhi kepentingan ekonomi negaranya menjadi prioritas dalam orientasi kebijakan luar negeri Rusia, salah satunya yaitu membangun hubungan kerjasama dengan Uni Eropa. Rusia selalu berupaya meningkatkan intensitas hubungannya dengan Uni Eropa (UE) dalam berbagai bidang, khususnya ekonomi dan politik. Inilah yang kemudian mendasari pembentukan *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA) antara Rusia dan UE yang disepakati pada tahun 1994 sebagai dasar dari hubungan antara Rusia dan Uni Eropa (House of Lords, 2015). Salah satu tujuan utama dari perjanjian ini adalah promosi perdagangan

dan investasi serta pengembangan hubungan ekonomi yang harmonis antara Rusia dan Uni Eropa. Eropa bahkan telah diakui sebagai mitra dagang terbesar dalam hubungan kerja sama dengan Rusia, sedangkan Rusia adalah mitra dagang ketiga terbesar Eropa dengan pasokan Rusia minyak dan gas yang membentuk sebagian besar Ekspor Rusia ke Eropa. Dalam bidang perdagangan, minyak dan gas memang menjadi prioritas selama masa kepresidenan Vladimir Putin. Energi yang Uni Eropa beli dari Rusia memberikan kontribusi yang sangat signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Rusia. Ekspor Rusia ke Uni Eropa mencapai lebih dari setengah dari energi (53% pada 2013) dan membuat Uni Eropa sangat tergantung pada Rusia (Russell, 2015).

Pada tahun 2004 Vladimir Putin mengkonsepkan kerjasama dengan Eropa, dengan mencetuskan sebuah kebijakan 'Kembali ke Eropa'. Negosiasi Perjanjian Uni Eropa-Rusia baru diluncurkan pada Konferensi Tingkat Tinggi Khanty-Mansyisk pada Juni 2008. Perjanjian baru harus memperbarui dan mengganti kemitraan yang ada dan Perjanjian Kerjasama. Hal ini dimaksudkan Putin, karena menurutnya, jika mengikuti cara-cara demokratis dan kekuatan pasar, Rusia harus kembali menjadi bagian dari Eropa. Selama lebih dari dua dekade, tujuan utama dari kebijakan Rusia Uni Eropa adalah untuk membantu mengubah negara: dari otokrasi ke demokrasi, dari ekonomi terencana ke ekonomi pasar. Visi "rumah bersama Eropa" menjadi gagasan bahwa Rusia secara bertahap akan berintegrasi ke dalam struktur yang telah

dibangun Uni Eropa selama beberapa dekade. Blok tersebut membantu Rusia menjadi anggota kelompok G8 ekonomi terkemuka, didukung masuknya Rusia ke Organisasi Perdagangan Dunia, dan mendirikan sejumlah program untuk mendorong transformasi Rusia (Speck, 2014).

Namun, hubungan kerjasama Rusia dengan Uni Eropa tidak selalu berjalan dengan mulus. Seperti yang terjadi pada tahun 2014, permasalahan muncul dalam hubungan kerjasama Rusia dengan Uni Eropa dan terjadi perubahan kebijakan ekonomi luar negeri Rusia yang semula menjadikan Uni Eropa sebagai mitra utama dalam kerjasamanya, kini Rusia mengubah “poros” utama kerjasamanya kepada Tiongkok. Pada bulan Mei 2015 Rusia dan Tiongkok menandatangani kesepakatan gas alam.

Hubungan kerjasama Rusia dan Tiongkok memang bukan hal baru, hubungan diplomatik antara Republik Rakyat Tiongkok dan Federasi Rusia secara dramatis membaik setelah pembubaran Uni Soviet dan pembentukan Federasi Rusia pada tahun 1991. Kedekatan Rusia dan Tiongkok didukung oleh adanya kesamaan bahwa Rusia dan Tiongkok membenci "hegemoni" Amerika dan berbagi keinginan untuk tatanan dunia yang lebih multipolar. Sebagai sesama anggota tetap Dewan Keamanan PBB, baik dengan pemerintah otoritatif, Rusia dan Tiongkok menemukan penyebab umum di sniping di intervensi liberal Barat. Kedua Negara melunasi seluruh sengketa perbatasan lama mereka di tahun 2008, hanya sebulan sebelum perang Rusia-koreografer di Georgia. Rusia melihat kesepakatan sebagai cara untuk itu

untuk lebih berkonsentrasi pasukan militernya di barat sebagai pencegah terhadap perluasan lebih lanjut dari NATO.

Tetapi dalam hubungan Rusia dan Tiongkok seringkali mengalami ketegangan. Rusia memainkan peran kunci selama tahun 1990-an dalam membantu Tiongkok untuk memodernisasi pasukan militernya. Namun, untuk masalah kerjasama dibidang energi, sejak tahun 2004, Tiongkok National Petroleum Corporation (CNPC) dan Rusia Gazprom (dan pemerintah Rusia) merundingkan delapan perjanjian perdagangan gas, tetapi perjanjian ini belum mencapai kesepakatan. Kendala utama untuk perjanjian pembangunan pipa ini adalah karena ketidaksepakatan atas harga. Rusia masih ragu-ragu untuk menyediakan pasokan sumber daya alam untuk industri Tiongkok karena persoalan harga yang ditawarkan oleh Tiongkok. Jadi, selama Rusia bisa menjual ke Eropa semua gas yang diperlukan untuk menjaga ekonomi Rusia tetap tumbuh, Rusia bisa menahan penawaran yang diberikan oleh Tiongkok. Ini termasuk rencana untuk dua jaringan pipa gas dari Siberia ke Tiongkok yang diumumkan pada tahun 2006 (The Economist, 2015).

Dalam pernyataan bersama yang dikeluarkan oleh Tiongkok dan Rusia, pesan utama adalah bahwa hubungan Tiongkok-Rusia telah mencapai tahap baru kemitraan strategis komprehensif dan ini akan membantu meningkatkan status internasional kedua negara, sehingga memberikan kontribusi yang lebih dalam tatanan internasional.

B. Rumusan Masalah

Melihat apa yang telah disampaikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Mengapa Orientasi Kebijakan Ekonomi Luar Negeri Rusia Beralih dari Uni Eropa ke Tiongkok?”

C. Kerangka Pemikiran

Dalam mempelajari politik luar negeri, teoritisi hubungan internasional yaitu Graham T.Allison, mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri, yaitu: Model I: Aktor Rasional, Model II: Proses Organisasi, dan Model III: Politik-Birokratik.

Dari ketiga model tersebut, kerangka pemikiran yang digunakan penulis adalah Model 1 yaitu Model Aktor Rasional. Dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternative itu. Dalam model ini digambarkan bahwa para pembuat keputusan dalam melakukan pilihan atas alternative-alternatif itu menggunakan “optimalisasi hasil”. Para pembuat keputusan itu digambarkan sebagai pihak yang selalu

siap untuk melakukan perubahan dalam kebijaksanaannya. Asumsi-asumsi dari model aktor rasional adalah bahwa aktor seperti pembuat keputusan membuat pilihan yang dia percaya akan mengarah pada hasil yang terbaik bagi mereka yang sesuai dengan preferensi atau nilai-nilai pribadi mereka (Mas'oed, 1990).

Model hubungan internasional bervariasi dalam apa yang mereka anggap sebagai tujuan akhir dari aktor tersebut. Tujuan ini kemungkinan antara lain, keamanan nasional, kekuatan nasional, kekayaan pribadi, kontrol atas aturan internasional, norma atau kebijakan, kekuatan pribadi, kebijaksanaan pengambilan keputusan, atau sejumlah kemungkinan lainnya. Para aktor kemungkinan warga Negara, elit, pemimpin, negara, lembaga swadaya masyarakat, lembaga swadaya masyarakat internasional, perusahaan multinasional, atau banyak entitas lainnya. Dengan demikian, asumsi rasionalitas tidak membatasi tujuan yang akan dipelajari maupun identitas aktor dalam mengejar tujuan-tujuan tersebut. Ini hanya membatasi bagaimana aktor memilih tindakan yang sesuai dengan keinginan dan keyakinan mereka.

Dalam kasus yang terjadi di Rusia terkait dengan perubahan kebijakan Rusia terjadi suatu proses pengambilan keputusan menggunakan model aktor rasional. Model aktor rasional menjadi penggambaran bagaimana Rusia mengatasi masalah yang terjadi di Rusia dengan merubah kebijakan luar negerinya dari Uni Eropa ke Tiongkok. Sebagai aktor rasional, Rusia tentu saja memikirkan keuntungan dan kerugian yang akan Rusia dapatkan demi

mencapai kepentingan nasionalnya. Hubungan yang terjalin antara Rusia dan Uni Eropa yang telah cukup lama terjalin menjadikan Rusia sebagai salah satu negara maju di dunia. Hal ini membuat Rusia harus berpikir keras dalam membuat keputusan untuk mengubah kebijakan luar negerinya.

Dengan menggunakan model aktor rasional untuk menganalisa tulisan ini, Rusia harus mengambil langkah terbaik diantara pilihan-pilihan yang lain, dimana pilihan tersebut harus optimal dan menguntungkan pihak Rusia. Dalam kasus ini, alternative pilihan yang dihadakan pada Rusia adalah mengalihkan kebijakan luar negerinya ke Tiongkok atau tidak mengalihkan kebijakan luar negerinya ke Tiongkok. Adapun keuntungan dan kerugian yang dapat ditimbulkan dalam langkah-langkah Rusia menghadapi sanksi dari Barat adalah:

Table 1.1

Keuntungan dan kerugian Rusia Sebagai Aktor Rasional Dalam Mengalihkan Kebijakan Luar Negerinya dari Uni Eropa ke Tiongkok.

Parameter	Rusia Mengalihkan Kebijakan Luar Negerinya ke Tiongkok.	Rusia tidak Mengalihkan Kebijakan Luar Negerinya ke Tiongkok.
Keuntungan	<ul style="list-style-type: none"> • Tiongkok dapat membantu Rusia mengurangi kerusakan yang disebabkan oleh sanksi yang dijatuhkan oleh Uni Eropa, terutama dalam 	<ul style="list-style-type: none"> • Rusia tidak terancam kehilangan investor dari negara-negara Asia lainnya, seperti Jepang dan Korea Selatan.

	<p>hal energi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kerjasama Rusia dengan Tiongkok dapat melonggarkan dominasi dolar AS. • Memperkuat kerjasama militer antara Rusia dengan Tiongkok. • Tiongkok dapat membantu Rusia dalam mengembangkan teknologi. 	
Kerugian	<ul style="list-style-type: none"> • Rusia terancam kehilangan investor dari negara-negara Asia lainnya, seperti Jepang dan Korea Selatan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rusia tidak dapat mengurangi kerusakan yang disebabkan oleh sanksi. • Rusia tidak dapat melonggarkan dominasi dolar AS. • Tidak dapat memperkuat kerjasama militer antara Rusia dengan Tiongkok. • Rusia tidak akan memperoleh bantuan dalam mengembangkan teknologi.

Berdasarkan table di atas, terlihat bahwa Rusia sebagai aktor rasional telah mempertimbangkan keuntungan dan kerugian yang akan diterima oleh Rusia dalam keputusannya untuk mengubah kebijakan luar negerinya dari Uni

Eropa ke Tiongkok. Keuntungan yang akan diperoleh Rusia apabila mengubah kebijakan luar negerinya ke Tiongkok adalah Tiongkok dapat membantu Rusia mengurangi kerusakan yang disebabkan oleh sanksi yang dijatuhkan oleh Uni Eropa, terutama dalam hal energi. Hal ini didukung oleh posisi Tiongkok sebagai mitra dagang terbesar kedua dari Rusia. Pada tahun 2013, volume perdagangan antara Rusia dengan Tiongkok mencapai \$ 89 Miliar. Hasil ini lebih tinggi dibandingkan dengan volume perdagangan Rusia dengan salah satu anggota Uni Eropa yaitu Jerman yang hampir mencapai \$ 77 Miliar.

Selain kerjasama dalam penyediaan gas alam, Rusia dan Tiongkok juga memiliki kepentingan dalam melonggarkan dominasi dolar AS dalam perdagangan global sebagai mata uang cadangan dunia. Rusia kini menerima yuan untuk pembayaran minyak. Dalam bidang militer, penjualan senjata Rusia ke Tiongkok telah diperkirakan pada \$ 1 miliar per tahun. Penjualan senjata-tingkat yang lebih tinggi telah disertai oleh kerja sama militer yang lebih besar, yang dipamerkan pada bulan Mei dengan permainan perang di Laut Mediterania (theguardian, 2015).

Rusia dan Tiongkok juga memiliki kontak yang stabil dalam mengembangkan transportasi kereta api kecepatan tinggi, kedirgantaraan dan ruang roket industry. Tiongkok Railway Construction Corporation (CRCC) telah menyatakan minatnya untuk membangun stasiun baru untuk sistem

kereta bawah tanah Moskow dan juga berpartisipasi dalam membangun jalur kereta api kecepatan tinggi Rusia pertama dari Moskow ke Kazan. Beijing dan Moskow menandatangani kesepakatan keamanan cyber landmark baru yang bisa meningkatkan pertahanan terhadap serangan eksternal serta memungkinkan mereka untuk berbagi teknologi untuk pengendalian domestik (Gabuev, A "Soft Alliance"? Russia-China Relation After The Ukraine Crisis, 2015).

Namun, keputusan Rusia untuk mengubah kebijakan luar negerinya juga menimbulkan kerugian. Kerjasama Rusia dan Tiongkok akan membuat Rusia terancam kehilangan investor dari Negara-Negara Asia lainnya, seperti Jepang dan Korea Selatan (Weitz, 2014).

D. Hipotesa

Alasan perubahan orientasi kebijakan ekonomi luar negeri Rusia dari Uni Eropa ke Tiongkok adalah berdasarkan pertimbangan rasionalitas berupa keuntungan yang akan diperoleh Rusia, yaitu:

- Tiongkok dapat membantu Rusia mengurangi kerusakan yang disebabkan oleh sanksi yang dijatuhkan oleh Uni Eropa, terutama dalam hal energi.
- Tiongkok dapat membantu Rusia dalam mengembangkan teknologi untuk membangun transportasi dan keamanan internet.

E. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai hubungan Rusia dengan Uni Eropa serta beberapa kepentingan yang ingin dicapai oleh Rusia melalui keputusannya untuk mengalihkan kebijakan ekonomi luar negerinya dari Uni Eropa ke Tiongkok, sekaligus untuk memperoleh jawaban dari hipotesa dari permasalahan yang diajukan.

Penulisan ini juga bertujuan sebagai sarana implementasi atau penerapan teori-teori Ilmu Hubungan Internasional terhadap kaum-kaum actual, sehingga mampu memberikan kontribusi positif terhadap pengembangan Ilmu Hubungan Internasional.

F. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dalam membuat skripsi ini. Penulis mengumpulkan data-data sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka yang berasal dari buku-buku, jurnal, internet, artikel dan tulisan-tulisan lain yang membahas mengenai tema yang diangkat oleh penulis.

G. Jangkauan Penulisan

Jangkauan penulisan dalam tulisan ini berguna untuk membatasi pembahasan pada topik yang akan diangkat oleh penulis. Untuk membatasi pembahasan agar tidak terlalu luas, jangkauan penelitian ini dibatasi pada topik yang dibahas penulis, yaitu perubahan kebijakan ekonomin luar negeri Rusia dari Uni Eropa ke Tiongkok paska dijatuhkannya sanksi terhadap Rusia

oleh Uni Eropa terkait dengan krisis yang terjadi di Ukraina Timur pada tahun 2014.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan keseluruhan skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab I yang berisikan pendahuluan akan memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penulisan, metode penelitian, jangkauan penulisan, serta sistematika penulisan.

Bab II akan membahas mengenai kebijakan ekonomi luar negeri Rusia terhadap Uni Eropa, karena sejak disepakati Kemitraan dan Perjanjian Kerjasama yang menjadi dasar hukum untuk hubungan Uni Eropa dengan Rusia, Rusia telah banyak melakukan hubungan kerjasama terutama dalam bidang ekonomi dan membuat Uni Eropa menjadi mitra dagang terbesar Rusia.

Bab III akan membahas mengenai perubahan orientasi kebijakan ekonomi luar negeri Rusia dari Uni Eropa ke Tiongkok dan hubungan kerjasama yang telah terjalin antara Rusia dengan Tiongkok, karena setelah terjadinya krisis di Ukraina Timur, Rusia mulai mengubah “poros” kebijakan luar negerinya yang semula berfokus ke Uni Eropa kemudian beralih ke Tiongkok yang merupakan mitra dagang kedua terbesar Rusia. Sebagai mitra dagang kedua terbesar dari Rusia, Tiongkok telah banyak melakukan hubungan kerjasama dengan Rusia.

Bab IV akan menjelaskan alasan dari perubahan kebijakan ekonomi luar negeri Rusia dari Uni Eropa ke Tiongkok, karena dalam setiap pengambilan keputusan, Rusia memiliki alasan-alasan yang mendukung kepentingan nasionalnya sehingga perlu diketahui alasan dari perubahan kebijakan luar negeri Rusia tersebut.

Bab V yang merupakan kesimpulan dari seluruh bahasan dalam bab sebelumnya.