

# Proses Pengambilan Kebijakan Pemerintah Rusia Dalam Aneksasi Krimea

Rizkyka Emeraldalda Ramadhani<sup>1</sup>, Sukma Sushanti<sup>2</sup>, A.A. Bagus Surya Widya Nugraha<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: [rizqkramadhani@unud.ac.id](mailto:rizqkramadhani@unud.ac.id)<sup>1</sup>, [sukmasushanti@unud.ac.id](mailto:sukmasushanti@unud.ac.id)<sup>2</sup>, [aabasuwinu@unud.ac.id](mailto:aabasuwinu@unud.ac.id)<sup>3</sup>

## ABSTRACT

*Russia and Ukraine are two countries with a complex link. Since the dissolution of the Soviet Union, Russia has been maintaining its stance and status as a great power within the region by exerting a considerable influence on bordering countries such as Ukraine. Several aspects used to maintain said influence are identity, economy, and military power. The same aspects are also the root of many conflicts between the two countries until it escalated in 2014 with Russia's annexation of Crimea. This research describes the decision-making process of the Russian government using Graham T. Allison's model of 'organizational process'. Identified as its organizational actors, Russia shows a pattern of decision-making process when faced with states around its borders. Russia doesn't hesitate to use all manners of organizational actors under its control to maintain its interests and influence not only above Ukraine, but also as a great power on a global scale.*

**Keywords:** *Russia, Ukraine, Annexation of Crimea, decision making process*

## 1. PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Aneksasi Krimea di bulan Maret 2014 adalah puncak ketegangan Rusia dan Ukraina dalam sepuluh tahun terakhir (2004 – 2014). Aneksasi terjadi dengan katalis revolusi Euromaidan di akhir tahun 2013, yang merupakan serangkaian protes, ketegangan sipil, dan demonstrasi akibat protes masyarakat terhadap keputusan Presiden Viktor Yanukovych untuk membatalkan perjanjian dagang antara Ukraina dengan Uni Eropa (UE) demi rancangan kerja dengan Rusia. Demonstrasi memuncak hingga Presiden Yanukovych lari dari Ukraina dan dilengserkan dari jabatannya.

Sebulan setelah lengsernya Yanukovych, Rusia melancarkan kekuatan militer di timur Ukraina sekaligus mengeluarkan pernyataan mengenai penyerapan Krimea ke dalam

federasi Rusia. Proses tersebut diperkuat dengan referendum oleh parlemen otonom Krimea dengan hasil 97% *in favour*. Reaksi internasional terutama UE dan Amerika Serikat bervariasi dalam bentuk sanksi politik serta ekonomi yang berakibat pada krisis ekonomi dan penurunan nilai Rubel di awal 2015 (Christie, 2015).

Aneksasi Krimea menjadi menarik untuk dilihat dari perspektif Rusia mengingat ada motif kepentingan energi dan militer (Grigas, 2015), serta ketakutan potensi masuknya Ukraina ke dalam NATO (North American Treaty Organization) (Buba, 2010). Penelitian ini melihat *decision making process* (proses pengambilan kebijakan) dari sudut pandang Rusia menggunakan kerangka pemikiran pemerintah sebagai organisasi dalam proses organisatoris (*organizational process*) oleh Graham T. Allison. Pengertian ini berguna

untuk memahami aneksasi Krimea dengan latar belakang dinamika hubungan Rusia dan Ukraina.

### **Rumusan Masalah**

Akar permasalahan adalah sejarah hubungan Rusia dan Ukraina yang kompleks. Konsep proses organisatoris oleh Graham T. Allison digunakan untuk menjawab bagaimana pemerintah Rusia melakukan proses pengambilan kebijakan dalam aneksasi Krimea.

### **Batasan Masalah**

Penelitian ini berfokus pada deskripsi proses pengambilan kebijakan Rusia dalam melakukan aneksasi Krimea dengan kaca mata proses organisatoris. Pembahasan diawali gambaran umum dinamika hubungan politik antar kedua negara, dilanjutkan dengan latar belakang serta eskalasi konflik yang terjadi pada periode 2004 – 2014 dari sudut pandang Rusia.

### **Tujuan Penelitian**

Mengidentifikasi elemen organisatoris pemerintah Rusia dan mendeskripsikan proses pengambilan kebijakan luar negeri dalam kasus aneksasi Krimea berdasarkan kerangka pemikiran proses organisatoris. Proses ini melihat dinamika hubungan antar aspek pemerintahan Rusia yang saling melengkapi dan menjalankan fungsinya hingga membentuk kebijakan tertentu.

### **Manfaat Penelitian**

Keberhasilan membaca pola perilaku Rusia membantu melihat dinamika suatu negara dengan prosedur kerja tertentu yang

berani mengambil resiko untuk mempertahankan kepentingannya.

### **Sistematika Penulisan**

Bab I memuat latar belakang urgensi penelitian; rumusan dan batasan masalah serta tujuan penelitian; lalu ditutup dengan sistematika penulisan.

Bab II memuat referensi penulisan yakni sejarah kebijakan luar negeri Rusia, pola pengambilan kebijakan, dan ditutup dengan kerangka pemikiran proses organisatoris Graham T. Allison.

Bab III memuat metodologi penelitian, yakni kualitatif-deskriptif. Bagian ini memaparkan perolehan serta pengolahan data untuk menunjang penyelesaian rumusan masalah.

Bab IV adalah pembahasan; dibuka dengan gambaran umum dinamika hubungan Rusia dan Ukraina, identifikasi kepentingan utama Rusia, hingga awal konflik. Dilanjutkan dengan perilaku politik luar negeri Rusia dan identifikasi aktor organisatoris yang dikaitkan dengan pola perilaku historis. Pembahasan didukung keberadaan prosedur operasi standar dalam menghadapi kejadian maupun konflik yang terjadi. Langkah dan pola yang terbentuk adalah temuan penelitian.

Bab V adalah penutup penelitian yang memuat kesimpulan serta saran.

## **2. KAJIAN PUSTAKA**

### **Tinjauan Pustaka**

Mankoff (2011) menyebutkan kebijakan luar negeri Rusia didasari pandangan neorealis mengenai geopolitik dan

kepentingan nasional. Rusia tampak seperti negara yang sedang mencari jati dirinya di awal abad ke-21. Prioritas Rusia masih mengedepankan aspek keamanan tradisional dan melihat negaranya sebagai *global superpower*. Rusia juga berkomitmen untuk menjaga status multipolar dunia dan menjauhkan Eurasia dari pengaruh Barat.

Oliker, Chivvis, Crane, Tkacheva & Boston (2015) menyebutkan perilaku Rusia terhadap Ukraina termasuk konsisten dengan nilai politik tradisional yakni Rusia menginginkan *buffer state* di perbatasan negara. Tulisan ini menekankan adanya sentimen mendasar Rusia yang melihat Ukraina sebagai bagian sejati negara lewat kesamaan budaya dan latar belakang. Kompetisi Rusia dan beberapa aktor internasional besar (seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa) membentuk *insecurity* yang mengharuskan Rusia menjaga kepentingannya lewat berbagai cara, tidak terkecuali kontrol media dan politik oposisi.

Terakhir adalah penelitian Khairani (2011) yang menggunakan *rational actor* Graham T. Allison dalam studi kasus kebijakan “*War on Terrorism*” milik Amerika Serikat. Penelitian tersebut digunakan sebagai pembandingan kerangka pemikiran Allison dalam tulisan ini.

Kita mengetahui bahwa Rusia mengalami kerugian dalam bentuk sanksi internasional yang melemahkan perekonomiannya. Rusia juga memiliki keterikatan identitas dan kepentingan ekonomi dan militer dengan Ukraina. Keberadaan latar belakang yang kompleks, sekaligus dinamika hubungan dua negara yang melewati beberapa rezim pemerintahan berbeda jelas melibatkan

banyak aktor pemerintah yang bekerja sebagai organisasi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, memahami proses pengambilan kebijakan Rusia dalam aneksasi Krimea penelitian ini memilih untuk menggunakan proses organisatoris oleh Graham T. Allison.

### **Kerangka Pemikiran: Proses Organisatoris Dalam Pengambilan Kebijakan**

Paradigma proses organisatoris yang ditawarkan Allison (1971) dalam Model II dibagi dalam enam kategori yakni 1) *governmental action as organizational output*, 2) *organizing concepts*, 3) *dominant inference pattern*, 4) *general propositions*, 5) *specific propositions*, dan 6) *evidence*.

*Governmental action as organizational output* menekankan segala hal yang terjadi dalam politik internasional adalah hasil dari tindakan kelompok atau *organizational action*. Dilanjutkan dengan *organizing concepts*, penelitian ini mengidentifikasi elemen-elemen pemerintahan sebagai *organizational actors* yang saling terkait, kemudian penelusuran masalah, pembatasan serta penentuan prioritas kerja, dan diakhiri dengan *action as organizational output*.

*Dominant inference pattern* berangkat dari pengertian jika suatu negara mengambil kebijakan tertentu di masa sekarang, maka negara tersebut pasti pernah melakukan hal yang sama atau setidaknya meletakkan dasar-dasar yang memungkinkan terjadinya pengambilan kebijakan tersebut. Karakteristik pemerintah direfleksikan dari kombinasi tujuan, program dan pola kebijakan

berdasarkan prosedur yang sesuai dengan ketentuan.

*General propositions* melihat prosedur operasi standar negara sebagai acuan pengambilan kebijakan. *Specific propositions* adalah kategori yang muncul dengan sifat berbeda-beda di tiap kasus dengan menggambarkan secara sederhana prioritas negara sebagai dasar pilihan yang diambil.

Terakhir adalah *evidence* atau bukti—digunakan untuk menguatkan argumen atas proses serta pilihan yang diambil negara sebagai respon atas konflik tertentu. Bukti dapat berupa daftar organisasi yang membentuk suatu pemerintah dan prosedur operasi standar yang terkait dengan proses pengambilan kebijakan.

Model II juga didukung konsep *satisficing*—melihat bahwa kebijakan yang diambil sewaktu-waktu tidak selalu merupakan kebijakan yang optimal (Simon, 1957); *cybernetic theory of decision*—pengambilan kebijakan sebagai hasil proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang dikontrol lewat '*highly programmed response*' atau 'kebiasaan' suatu negara (Steinbruner, 1974); dan teori prospek dari Redd & Mintz (2013) saat suatu negara memiliki kecenderungan menerima resiko (*risk acceptant*) jika terjadi kerugian atas sebuah kebijakan.

### 3. METODOLOGI PENELITIAN

#### Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis deskriptif-kualitatif yang berfokus pada interpretasi fenomena lewat observasi sejarah dan teks. Analisis

fakta temuan lewat studi pustaka menjawab bagaimana pemerintah Rusia melewati proses pengambilan kebijakan untuk melakukan aneksasi Krimea.

#### Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh lewat dokumen-dokumen yang relevan terhadap topik pembahasan. Data terkait dikumpulkan dari studi dokumentasi berupa buku, artikel berita, jurnal ilmiah, makalah, tesis, dan sumber digital seperti situs resmi UE, PBB, pemerintah Rusia dan Ukraina.

#### Unit Analisis

Unit analisis penelitian adalah struktur pemerintahan Rusia sebagai organisasi dalam negara. Penelitian ini mendeskripsikan kaitan antar struktur organisatoris pemerintah Rusia dalam arahan Model II Graham T. Allison.

#### Teknik Analisis dan Penyajian Data

Pembahasan meliputi pengelompokan data ke dalam tema dan kategori sesuai Model II. Data diberi pemaknaan kontekstual untuk menjawab rumusan masalah. Hasilnya disajikan dalam beberapa bab serta sub-bab tertentu, dimulai dari gambaran umum dinamika hubungan Rusia dan Ukraina, latar belakang konflik, pola perilaku Rusia, hingga kesimpulan proses pengambilan kebijakan yang terjadi.

### 4. PEMBAHASAN

#### Dinamika Konflik Rusia-Ukraina

Hubungan formal Rusia dan Ukraina telah terjadi sejak abad ke-17 (Kohut, 2001). Saat itu, Kiev (ibu kota Ukraina) dikenal sebagai

*motherland* bagi orang Rusia maupun Ukraina. Cheskin (2017) berpendapat, persamaan latar belakang ini dimanfaatkan menjadi strategi *soft power* Rusia untuk mempertahankan pengaruhnya di Ukraina.

Begitu pula pandangan kebanyakan elit politik pemerintah Rusia: kedekatan identitas etnis Ukraina dengan Rusia adalah hal yang melekat erat. Bahkan, dalam Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2016), kepentingan untuk mempertahankan pengaruh di Ukraina bukan prioritas kebijakan luar negeri biasa, melainkan kepentingan yang sifatnya eksistensial.

Setelah identitas, Rusia memiliki prioritas ekonomi—termasuk di dalamnya kepentingan energi, yakni kegiatan ekspor-impor gas alam. Gas alam adalah kebutuhan primer Ukraina yang bergantung pada pasokan gas dari Rusia. Sementara itu, Rusia juga tergantung pada Ukraina sebagai negara *transit* pengiriman gas ke Eropa (Pirani, Stern, & Yafimava, 2009).

Masalah ekonomi dan energi terakumulasi dan sempat menyebabkan kelemahan ekonomi di Rusia (Popov & Sundaram, 2017). Terjadi pengiriman gas dalam jumlah besar dengan harga yang tidak menutupi biaya kirim; penumpukan utang Ukraina kepada Rusia; pencurian gas selama pengiriman; hingga tekanan Rusia agar Ukraina menggratiskan pengiriman dan fasilitas penyimpanan gas sebagai metode pembayaran utangnya. Pemotongan suplai gas dari Rusia bolak-balik terjadi di tahun 90an dan dalam periode 2005-2009. Hanya saja, saat itu Ukraina sempat menghentikan

distribusi gas Rusia untuk Eropa. Dapat disimpulkan, konflik energi terjadi karena kedua belah pihak sama-sama memiliki nilai tawar yang kuat untuk menjalankan kepentingannya.

Terakhir adalah hubungan Rusia-Ukraina dalam aspek militer. Kota Sevastopol di Krimea secara historis adalah simbol kemenangan Rusia meski telah ‘dihadiahkan’ pada Ukraina di tahun 1954. Hingga tulisan ini dibuat, Rusia masih mempertahankan Sevastopol sebagai pangkalan Armada Laut Hitam (*Black Sea Fleet*) miliknya.

Buba (2010) mengatakan, keberadaan pangkalan militer Rusia dijelaskan lewat *power of legitimacy* yang kuat di wilayah tersebut. Mayoritas populasi masyarakat etnis Rusia di Sevastopol mendukung dan mempertahankan pengaruh Rusia. Beberapa kali pemerintah Ukraina sempat mengubah perjanjian mengenai keberadaan Armada Laut Hitam, namun berakhir dengan keputusan Presiden Yanukovych di tahun 2010 untuk memperpanjang izin keberadaan armada tersebut selama 25 tahun. Keputusan ini mengukuhkan kembalinya Ukraina di bawah pengaruh Rusia pada saat itu (Harding, 2010).

Mengacu pada konsep Graham T. Allison, kepentingan identitas, ekonomi, dan militer adalah *parochial priorities and perceptions* atau pembatasan serta penentuan prioritas kerja.

### **Eskalasi Konflik Rusia-Ukraina**

Opini domestik Ukraina dapat disederhanakan menjadi dua sentimen utama

yakni: pro-Ukraina dan pro-Rusia (“Ukraine’s sharp divisions”, 23 Apr 2014). Kecenderungan pro-Ukraina vs. pro-Rusia juga dipengaruhi oleh rezim yang sedang berkuasa di Ukraina.

Di tahun 2004, Ukraina sempat pula mengalami revolusi domestik yang kemudian dinamakan *Orange Revolution*. Peristiwa ini adalah rangkaian protes di akhir November 2004 sampai Januari 2005 di masa pemilu presiden tahun 2004 yang mempertemukan Yanukovych dan Yuschenko. Inti *Orange Revolution* adalah protes pada pemerintahan Presiden Leonid Kuchma yang dinodai skandal kaset dengan istilah “Kuchmagate” (Aslund & Lieven, 2001).

Umland (2012) menyebutkan, terjadi perubahan pendekatan sistem politik Rusia setelah *Orange Revolution*. Pendekatan ini memengaruhi cara Rusia merespon peristiwa politik eksternal dalam bentuk pendalaman diskursus anti-Barat dalam sistem internalnya hingga perubahan paradigma otoriter klasik menjadi paratotalitarian neo-otoriter. Sebelumnya, pemerintah Rusia menjalankan politik luar negeri multipolar dengan tujuan menyamakan fokus dengan negara-negara di sekeliling wilayahnya, termasuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat (Sigurðsson, 2015).

Kuzio (2005) menyebutkan, Rusia terlibat dalam mengontrol hasil pemilu tahun itu yang sempat memenangkan Yanukovych. Rusia melakukan intervensi media massa, penyebaran informasi palsu demi mendiskreditkan rival politik Yanukovych saat itu, melakukan provokasi, hingga

menggambarkan Yuschenko sebagai sosok “*Russo-phobe*” kepada populasi warga etnis Rusia di Ukraina dengan tujuan memecah belah kelompok etnis Ukraina. Sebagai penyelesaian, Pengadilan Tinggi Ukraina mengumumkan pemilihan ulang dengan hasil kemenangan rival Yanukovych, yakni Viktor Yushchenko.

Pemerintah Rusia bergerak sebagai organisasi lewat pemanfaatan keberadaan dan pengaruh individu yang loyal pada negaranya untuk mencapai tujuan dan kepentingan tertentu (*organizational actors*). Tertulis dalam *Foreign Policy Concept of the Russian Federation* (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2016, 3a-3c), memiliki pengaruh pasti terhadap wilayah yang strategis bagi kepentingan negaranya adalah prioritas Rusia. Maka, pemerintah Rusia sebagai organisasi memanfaatkan keberadaan loyalis pro-Rusia di Ukraina lewat *political technologist* (Kuzio, 2005) untuk memengaruhi penyelenggaraan kampanye pemilu 2004 agar hasilnya berupa kemenangan Yanukovych yang pro-Rusia masih menjamin kepentingan negaranya.

Lewat pendekatan ideologi ‘tradisional’, Rusia berusaha juga menjauhkan Ukraina dari pengaruh UE. Friedman (2008) menambahkan, Rusia melihat *Orange Revolution* sebagai bentuk kepungan Barat di wilayah regionalnya. Pemerintah Rusia menggunakan pesan-pesan media yang dikontrol langsung oleh Putin dan lingkaran kecil administrasi pemerintahannya (Zakem, Saunders, Hashimova & Hammerberg, 2018) sekaligus memanfaatkan keengganan Yanukovych untuk membebaskan Yulia

Tymoshenko (tokoh politik oposisi) dari penjara sebagai syarat kesepakatan dagang dengan UE untuk memastikan pengaruhnya.

Sementara, Karber (2015) melihat aneksasi Krimea terjadi lewat perencanaan mobilisasi militer yang dilakukan lewat dukungan terhadap kelompok separatis pro-Rusia di Donbass. Adanya dokumen rahasia yang berkaitan dengan rencana Rusia untuk melemahkan daerah timur Ukraina lewat mobilisasi militer, dapat diartikan sebagai perencanaan sistematis yang menjadi bagian dari prosedur pengambilan kebijakan. Pemerintah Rusia diyakini ingin melancarkan strategi perang dengan sebutan “*New Generation Warfare*” yang telah dilakukan sebelumnya di Chechnya dan Georgia.

### **Perilaku Politik Luar Negeri Rusia Periode 2007-2017**

Allison menyebutkan, kebijakan luar negeri tidak diambil secara unilateral oleh pemimpinnya sendiri. Keputusan akhir hanya dapat terjadi saat bagian-bagian pemerintahan lainnya telah mengecilkan ruang opsi dari sekian banyak prosedur operasi standar yang dijalankan. Untuk membaca pola kebijakan luar negeri Rusia, kita melihat beberapa peristiwa politik luar negeri Rusia dalam periode 2007-2017.

Pertama adalah ekspansi Arktik di tahun 2007 dengan tujuan menunjukkan kedaulatan Rusia di daerah ekonomi eksklusif & wilayah regionalnya, menjaga kepentingan ekonomi di Utara Atas, dan menunjukkan bahwa Rusia mempertahankan statusnya sebagai *great power* dengan kekuatan militer kelas dunia (Konyshchev & Sergunin, 2014). Baev (2007)

menyebutkan, ekspedisi ini memiliki konten ilmiah yang minimal, namun berperan dalam menambah dimensi kepentingan wilayah Kutub Utara dalam kebijakan luar negeri Rusia. Selanjutnya, Rusia melakukan intervensi militer dalam konflik di Ossetia Selatan, Georgia di tahun 2008.

Pemerintah Rusia memiliki *dominant inference pattern* berupa usaha menegaskan kembali status serta kekuatannya di negara-negara perbatasan. Hampir sama seperti yang terjadi di Ukraina dengan Krimea, Georgia memiliki wilayah bernama Ossetia Selatan yang mendeklarasikan kemerdekaan dari Georgia di tahun 1991. Deklarasi tersebut memunculkan perang sipil (1991-1992) hingga perang Russo-Georgia (2008) yang berujung pada kontrol militer Rusia atas wilayah Abkhazia dan Ossetia Selatan. Konflik Rusia dan Georgia berakar dari latar belakang historis kedua wilayah, tradisi nasional dan aspirasi masyarakat, serta persepsi (baik yang benar maupun salah) antara masing-masing pihak yang tidak pernah diperbaiki—malah cenderung dieksploitasi.

Hafkin (2010) mengutip pernyataan resmi Presiden Dmitry Medvedev tentang invasi Georgia atas nama intervensi humaniter. Justifikasi ini dipertanyakan saat Rusia diketahui mengeluarkan paspor kewarganegaraan Rusia untuk masyarakat Georgia di wilayah Ossetia Selatan (*passportization*) (Natoli, 2010). Kebijakan tersebut otomatis menjadikan banyak ‘warga Rusia’ yang dimaksud sesungguhnya adalah warga asli Georgia.

## **Identifikasi Elemen Organisatoris Pemerintah Rusia Dalam Proses Pengambilan Kebijakan Aneksasi Krimea**

Proses pengambilan kebijakan luar negeri Rusia melibatkan badan konsultatif bernama *Security Council* (selanjutnya disebut sebagai Dewan Keamanan) yang mewadahi kepala-kepala aktor organisatoris pemerintahan sekaligus membantu proses pengambilan kebijakan. Selain Dewan Keamanan, proses ini juga melibatkan Presiden, Parlemen, dan Kabinet Kementerian (utamanya Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan) (Curtis, 1996). Keempat aktor organisatoris ini melakukan tugasnya sesuai dengan prosedur operasi standar, program, dan repertoir di bawah *general proposition* yang terdiri dari kewajiban masing-masing aktor.

Mengikuti Model II, *general proposition* diturunkan dalam prosedur operasi standar. Dewan Keamanan memiliki kewajiban melakukan pertemuan setidaknya satu bulan sekali untuk membahas isu-isu kepentingan sensitif yang menjadi prioritas. Apabila sebuah kebijakan kemudian tersusun, maka kebijakan tersebut dibawa oleh Presiden ke hadapan Parlemen untuk kemudian dilakukan pengambilan suara (*voting*), sebelum terjadi ratifikasi dan implementasi.

Eskalasi konflik Rusia-Ukraina yang berujung pada aneksasi dimulai pada tanggal 1 Maret 2014 saat Presiden Putin mengadakan pertemuan dengan 12 anggota Dewan Keamanan untuk membahas keadaan politik Ukraina (Myers, 2014). Pemerintah Rusia tidak memberikan pernyataan publik apapun dalam masa ini dan terlihat masih

membaca situasi, walau tentara Rusia telah terlihat memasuki wilayah Krimea. Dalam perkembangan berikutnya, Presiden Putin ternyata telah mengajukan usulan untuk menggunakan kekuatan militer di Ukraina pada tanggal yang sama dan disetujui oleh Parlemen (Smith-Spark & Eschenko, 25 Jun 2014). Hal ini membuktikan mekanisme pengambilan kebijakan luar negeri Rusia oleh Dewan Keamanan didukung oleh Presiden (Sergunin, 2007).

## **Fungsi Dewan Keamanan dan Parlemen Rusia Dalam Proses Pengambilan Kebijakan**

Disamping perannya sebagai organisasi konsultatif, Dewan Keamanan juga berperan mengambil kebijakan atas isu yang sedang dibahas. Rekomendasi yang dihasilkan dalam pertemuan berkala Dewan Keamanan dipilih lewat *voting* oleh anggota permanen dan ketua Dewan Keamanan (yang memiliki hak veto), sementara anggota Dewan Keamanan lainnya hanya memiliki kekuatan konsultatif.

Setelah mengidentifikasi prioritas negaranya dan mencapai rancangan kebijakan tertentu, Dewan Keamanan dan Presiden Putin memerlukan dukungan berupa legitimasi dari pemerintahnya untuk mengesahkan kebijakan tersebut. Dalam pemerintahan Rusia, dukungan legislatif datang dari *Federation Council* sebagai bagian dari Parlemen Rusia dengan kekuasaan yang meliputi urusan perbatasan serta mengesahkan dekret presiden (Curtis, 1996).

Presiden juga memiliki banyak penasihat dan orang-orang kepercayaan yang disebut sebagai 'lingkaran dalam' administrasi

pemerintahan. Salah satu mandat 'lingkaran dalam' ini adalah mengontrol strategi media domestik dan luar negeri serta menyusun kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah diatur. Perlu diketahui, 'lingkaran dalam' pemerintahan Rusia di bawah Presiden Putin kebanyakan terdiri dari tokoh politik veteran yang telah memegang berbagai posisi dalam politik Rusia dalam waktu yang cukup lama, sehingga mereka memiliki pemahaman, koneksi, dan pengaruh yang besar dalam peran politiknya.

### **Pengambilan Kebijakan Pemerintah Rusia Sebagai Organisasi Dalam Aneksasi Krimea**

Artikel The New York Times (7 Mar 2014) menyebutkan, tanggal 1 Maret Presiden Putin mengadakan pertemuan dengan 12 anggota Dewan Keamanan untuk membahas keadaan politik Ukraina. Beberapa hari kemudian tentara Rusia terlihat memasuki wilayah Krimea, sementara kota-kota di timur Ukraina seperti Donetsk dan Luhansk menjadi pusat utama demonstran pro-Rusia mendukung masuknya tentara Rusia untuk 'melindungi' mereka (D'Agata, 6 Mar 2014). Tak lama kemudian, muncul pernyataan dari Parlemen Rusia yang menyetujui permintaan Putin untuk menggunakan kekuatan militer di Ukraina yang diajukan pada tanggal 1 Maret 2014 (Smith-Spark & Eshchenko, 25 Jun 2014).

Intervensi dijustifikasi sebagai perlindungan terhadap warga negara Rusia di Ukraina sekaligus mengabaikan permintaan Viktor Yanukovych yang telah melarikan diri ke Rusia di bulan Februari untuk mengatasi krisis yang terjadi Ukraina. Masuknya tentara

Rusia 'disambut' juga oleh parlemen otonom Krimea untuk bergabung dengan Rusia di bawah kepemimpinan perdana menteri baru, Sergei Aksyonov, yang mengajukan referendum di Krimea pada tanggal 16 Maret 2014. Akhirnya, Rusia menandatangani perjanjian penyerapan Krimea di tanggal 18 Maret 2014.

Sejak *Orange Revolution*, kita menemukan pemerintah Rusia mengikuti pola kebijakan luar negeri yang serupa pada negara-negara yang berbatasan langsung dengannya lewat kontrol politik *soft power* (Bogomolov & Lytvynenko, 2012; Feklyunina, 2016; Cheskin, 2017) dalam bentuk *passportization* (Natoli, 2010), *borderization* (Larsen, 2017), hingga propaganda media massa (Strovsky, 2015; Zakem, Saunders, Hashimova & Hammerberg, 2018). Ketiga hal ini membuka jalan bagi pemerintah Rusia untuk melakukan aneksasi, atau apa yang dinyatakan Putin sebagai pengakuan atas kemerdekaan dan kedaulatan Krimea menjadi bagian dari Federasi Rusia.

Pemerintah Rusia jelas memanfaatkan ketergantungan Ukraina atas impor gas alam dari Rusia (Pirani, Stern & Yafimava, 2009; Kirby, 2014) dan melakukan tekanan ekonomi lewat embargo produk-produk Ukraina (Cenusa, Emerson, Kovziridze & Movchan, 2014). Tindakan ini bersifat politis karena tidak terlihat efek ekonomi yang merugikan dalam skala besar maupun dalam jangka panjang di Ukraina (TASS, 2018). Maka tindakan tersebut disimpulkan sebagai bagian *problem directed search* yang dilakukan badan perekonomian Rusia saat kepentingan

pemerintah mengharuskan adanya tekanan ekonomi terhadap Ukraina.

Terakhir adalah militer sebagai aktor organisatoris yang digerakkan Dewan Keamanan, Parlemen dan Presiden. Thomas (2004) menyebutkan, strategi militer Rusia menggunakan konsep bernama *reflexive control theory* yang memungkinkan eksploitasi moral dan psikologis pada Ukraina untuk justru melakukan apa yang memang diinginkan pemerintah Rusia. Tindakan Presiden Yanukovich di akhir masa jabatannya, mulai dari pembatalan kerja sama dengan UE hingga pelarian diri ke Rusia adalah pengertian langsung dari konsep tersebut. Keterikatan dan kontrol pemerintah Rusia sebagai organisasi dalam berbagai aspek pemerintahan Ukraina memudahkan dilakukannya aneksasi Krimea, selain juga dikarenakan pandangan tinggi pemerintah Rusia terhadap efisiensi penggunaan kekuatan militer sebagai penyelesaian masalah (Arbatov, 2000).

Kelihaian militer Rusia dianalisis Karber (2015) sebagai strategi *new generation warfare*. Sebagai bagian organisatoris pemerintahan, militer Rusia dalam aneksasi Krimea bertindak sebagai perpanjangan tangan administrasi Putin dengan melakukan infiltrasi oleh 'sukarelawan' bersenjata yang terorganisir, pemberian dukungan terhadap kelompok insurgensi pro-Rusia di timur Ukraina, hingga pengambilan alih pusat-pusat pemerintahan sepanjang masa konflik terbuka Rusia dan Ukraina.

Kesimpulan mengenai pola pengambilan kebijakan Rusia ini ditarik dari kecenderungan

historis Rusia untuk memberikan dukungan pada kelompok insurgensi pro-Rusia pada negara-negara yang memenuhi karakteristik tertentu, yakni: 1) berbatasan langsung dengan Rusia; 2) sedang dilanda konflik internal; 3) konflik internal dinilai berpotensi mengancam kepentingan Rusia; dan 4) memiliki kelompok insurgensi/separatis pro-Rusia.

Pengaruh tersebut dibagi menjadi tugas-tugas kecil *organizational actors* mulai dari Presiden dengan administrasinya dan Dewan Keamanan, dan berada langsung di bawahnya adalah Kementerian Pertahanan, perusahaan gas nasional, stasiun berita, hingga kantor-kantor federal terkait. Pemerintah Rusia secara kolektif telah mengetahui prioritas eksistensi mereka dan mampu mendelegasikan prioritas tersebut dalam organisasi pemerintahannya.

Mengikuti Model II, prioritas, persepsi, dan isu yang dipentingkan oleh pemerintah Rusia tetap sama meski menghadapi beberapa negara berbeda. Lewat berbagai organisasi pemerintahan di bawah sosok pemimpinnya, pemerintah Rusia telah memastikan negaranya memiliki kemampuan untuk terus menerus mempertahankan pengaruhnya terhadap Ukraina. Maka, aneksasi Krimea adalah bukti kesuksesan langkah pengambilan kebijakan pemerintah Rusia sebagai organisasi.

## 5. KESIMPULAN

Pemerintah Rusia melakukan aneksasi Krimea mengikuti urutan langkah dalam *dominant inference pattern* seperti yang telah dilakukan di Georgia. Diawali mobilisasi militer

yang disetujui parlemen, Rusia memberikan dukungan pada kelompok separatis di timur Ukraina, hingga menggunakan sekutu dalam wilayah target untuk menjalankan referendum 'memerdekakan' Krimea. Parlemen dan Presiden Rusia dibantu Dewan Keamanan dan lingkaran dalam administrasi presidensial bekerja sama memberikan legitimasi untuk menjalankan kebijakan luar negeri yang dinilai perlu—yakni penyerapan Krimea sebagai bagian dari Federasi Rusia.

Aneksasi Krimea adalah akumulasi peristiwa politik yang terjadi sejak *Orange Revolution* di Ukraina pada tahun 2004. Kebijakan luar negeri Rusia dipengaruhi berubahnya pendekatan politik, bertambahnya paranoia terhadap 'keputusan' Barat, serta keinginan untuk mempertahankan pengaruh negaranya, tidak hanya di Ukraina, namun juga di negara-negara yang berbatasan langsung dan kedepannya secara global.

Peristiwa ini juga terjadi sebagai hasil kolaborasi elemen pemerintahan Rusia yang menjalankan fungsinya sesuai dengan prosedur operasi standar di bawah arahan tujuan dan kepentingan negara yang digambarkan dalam dokumen resmi konsep kebijakan luar negeri Rusia. Pengambilan kebijakan luar negeri Rusia dalam aneksasi Krimea yang terlihat spontan adalah hasil dari strategi luar negeri pemerintah Rusia yang secara sistemik mengontrol pengaruhnya terhadap Ukraina lewat tekanan politik, dependensi energi dan ekonomi, serta militer.

## Saran

Penelitian selanjutnya dapat diperdalam dengan melihat usaha kontrol pemerintah Rusia dalam aspek politik, energi, ekonomi, dan militer terhadap negara yang berbatasan langsung dengannya; melihat pola perilaku pemerintah Rusia sebagai organisasi dalam kasus lainnya; atau menggunakan proses organisatoris sebagai kaca mata alternatif pemahaman perilaku aktor internasional dalam dunia politik kontemporer.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Arbatov, A.G. (2000). The transformation of Russian military doctrine: Lessons learned from Kosovo and Chechnya. *The Marshall Center Papers*, 2.
- Aslund, A. & Lieven, A. (14 Februari 2001). *Kuchmagate: Political Crisis in Ukraine?*. Carnegie Endowment for International Peace. Diakses dari <https://carnegieendowment.org/2001/02/14/kuchmagate-political-crisis-in-ukraine-event-274>
- Baev, P. (2007). Russia's Race for the Arctic and the New Geopolitics of the North Pole. *The Jamestown Foundation*. Diunduh dari [https://jamestown.org/wp-content/uploads/2007/10/Jamestown-BaevRussiaArctic\\_02.pdf](https://jamestown.org/wp-content/uploads/2007/10/Jamestown-BaevRussiaArctic_02.pdf)
- Bogomolov, A. & Lytvynenko, O. (2012). A Ghost in the Mirror: Russian Soft Power in Ukraine. *The Aims and Means of Russian Influence Abroad*. (Briefing paper). Chatham House. Diunduh dari [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0112bp\\_bogomolov\\_lytvynenko.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0112bp_bogomolov_lytvynenko.pdf)
- Buba, T. (2010). Russo-Ukrainian Relations: Sevastopol and the Black Sea Fleet. *International Affairs Review*, 19(1). 1-17. Diunduh dari <http://www.ia-gwu.org/sites/default/files/articlepdfs/Russo-Ukrainian%20Relations.pdf>

- Cenusa, D., Emerson, M., Kovziridse, T. & Movchan, V. (2014). Russia's Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia. *CEPS*. [pdf]
- Cheskin, A. (2017). Russian soft power in Ukraine: A structural perspective. *Communist and Post-Communist Studies*, 50(2017). 277-287. [pdf].
- Christie, E. H. (2015). Sanctions after Crimea: Have they worked?. *NATO Review*. Diakses dari <https://www.nato.int/docu/review/2015/russia/sanctions-after-crimea-have-they-worked/en/index.htm>
- Curtis, G. E. (1996). *Russia: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress. Diunduh dari <http://countrystudies.us/russia/78.htm>
- D'Agata, C. (6 Maret 2014). Ukrainian city of Donetsk epitomizes country's crisis. *CBS News*. Diakses dari <https://www.cbsnews.com/news/ukrainian-city-of-donetsk-epitomizes-countrys-crisis/>
- Feklyunina, V. (2016). Soft Power and Identity: Russia, Ukraine and the 'Russian World(s)'. *European Journal of International Relations*. 22(4). 773-796. SAGE Publications. Diunduh dari <http://dx.doi.org/10.1177/1354066115601200>
- Friedman, G. (2008). The Russo-Georgian War and the Balance of Power. *Stratfor Global Intelligence*, 12 Agustus. Diunduh dari <http://blog.cafewall.com/wp-content/uploads/2008/09/rus-v-geo-analysis.pdf>
- Grigas, A. (2015). One year since Crimea's annexation: Russia's interests in Ukraine run deep. *The Hill*. Diunduh dari <http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/236487-one-year-since-crimeas-annexation-russias-interests-in>
- Hafkin, G. (2010). The Russo-Georgian War of 2008: Developing the Unauthorized Humanitarian Intervention After Kosovo. *Boston University International Law Journal*, 28(219). 219-239. [pdf].
- Harding, L. (21 April 2010). Ukraine extends lease for Russia's Black Sea Fleet. *The Guardian*. Diunduh dari <https://www.theguardian.com/world/2010/apr/21/ukraine-black-sea-fleet-russia>
- Karber, P.A. (2015). "Lessons Learned" from the Russo-Ukrainian War. The Potomac Foundation.
- Khairani, T.P. (2014). *Analisis Keberhasilan dan Kegagalan Kebijakan War on Terrorism pada masa Pemerintahan Bush: Studi Kasus Perang Amerika terhadap Al Qaeda*. (Skripsi). Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Diunduh dari <http://etd.repository.ugm.ac.id/downloadfile/71361/potongan/S2-2014-339781-chapter1.pdf>
- Kirby, P. (31 Oktober 2014). Russia's gas fight with Ukraine. *BBC News*. Diakses dari <https://www.bbc.com/news/world-europe-29521564>
- Kohut, Z.E. (2001). Origins of the Unity Paradigm: Ukraine and the construction of Russian national history. *Eighteenth-Century Studies*, 35(1). 70-76. Diunduh dari <https://muse.jhu.edu/article/11010/summary>
- Konyshev, V., & Sergunin, A. (2014). Is Russia a revisionist military power in the Arctic? *Defense & Security Analysis*, 30(1). 323-335. Diunduh dari <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/14751798.2014.948276?scroll=top&needAccess=true>
- Kuzio, T. (2005). Russian Policy Toward Ukraine During Elections. *Demokratizatsiya*, 13(4). 491-517. [pdf].
- Larsen, J. (2017). Detering Russia's Borderization of Georgia. *GIP Commentary*, 18. 1-8. [pdf]
- Mankoff, J. (2011). *Russian foreign policy: the return of great power politics*. Plymouth: Rowan & Littlefield.
- Myers, S.L. (7 Maret 2014). Rusia's move into Ukraine said to be born in shadows. *The New York Times*. Diakses dari [https://www.nytimes.com/2014/03/08/world/europe/russias-move-into-ukraine-said-to-be-born-in-shadows.html?ref=ellenbarry&\\_r=1](https://www.nytimes.com/2014/03/08/world/europe/russias-move-into-ukraine-said-to-be-born-in-shadows.html?ref=ellenbarry&_r=1)
- Natoli, K. (2010). Weaponizing Nationality: An Analysis of Russia's Passport Policy in

- Georgia. *International Law Journal*. 28(2). 389-417. [pdf].
- Oliker, O., Chivvis, C.S., Crane, K., Tkacheva, O., & Boston, S. (2015). *Russian Foreign Policy in Historical and Current Context: A Reassessment*. RAND corporation.
- Pirani, S., Stern, J., & Yafimava, K., (2009). *The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment*. Oxford Institute for Energy Studies.
- Popov, V. & Sundaram, J. K. (2017). Post-Soviet Russian Economic Collapse. *Inter Press Service News Agency*. Diakses dari <http://www.ipsnews.net/2017/06/post-soviet-russian-economic-collapse/>
- Redd, S.B. & Mintz, A. (2013). Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making. *PSJ Yearbook*. Diunduh dari <http://psjyearbook.com/content/article16>
- Russia's sanctions against Ukraine to have more political than economic effect—experts. (1 November 2018). *TASS*. Diakses dari <http://tass.com/economy/1028984>
- Russian Federation. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (2016). *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. Diakses dari [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248)
- Sergunin, A. (2007). *Russia's Policy on Europe: Decision Making Mechanism*. Nizhny Novgorod Linguistic University Press.
- Sigurðsson, Á. Þ. (2015). *Lost in Annexation? The Causes of Russia's Foreign Policy Choices in Crimea Anno 2014*. Universitatis Islandiae: Haskoli Islands.
- Simon, H.A. (1957). *Models of Man*. New York: John Wiley.
- Smith-Spark, L. & Eshchenko, A. (25 Juni 2014). Russian lawmakers revoke Putin's power to use military in Ukraine. *CNN*. Diakses dari <https://edition.cnn.com/2014/06/25/world/europe/ukraine-crisis/index.html>
- Steinbruner, J.D. (1974). *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of - Political Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Strovsky, D. (2015). The Russian Media Coverage of the 'Ukrainian Issue': the Priorities of Informing. *Studies in Media and Communication*. 3(1). 98-108. Redframe Publishing. Diunduh dari <http://dx.doi.org/10.11114/smc.v3i1.823>
- Thomas, T. L. (2004). Russia's Reflexive Control Theory and the Military. *Journal of Slavic Military Studies*. 17. 237-256. Taylor & Francis. [pdf].
- Ukraine's sharp divisions (23 April 2014), *BBC News*. Diakses dari <https://www.bbc.com/news/world-europe-26387353>
- Umland, A. (2012). Russia's New "Special Path" After the Orange Revolution. *Russian Politics & Law*. 50(6). 19-40. Diunduh dari <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/RUP1061-1940500602?journalCode=mrup20>
- Zakem, V., Saunders, P., Hashimova, U., & Hammerberg, P. K. (2018). Mapping Russian Media Network: Media's Role in Russian Foreign Policy and Decision-making. *CNA*. [pdf].