

PENDAHULUAN

A. Alasan Penulisan Judul

Amerika Serikat adalah negara super power yang keterkaitannya seperti tidak bisa dipisahkan dengan negara-negara lain di dunia. Hampir pada setiap konflik yang ada di berbagai negara di dunia, Amerika turut di dalamnya. Julukan yang mereka buat sendiri, yaitu sebagai Polisi Dunia mengharuskan keberadaannya selalu berada pada setiap ranah konflik yang ada; baik terhadap permasalahan yang menyangkut diri sendiri ataupun tidak sama sekali.

Keterkaitan Amerika di berbagai negara-negara di dunia, membuatnya harus mengeluarkan banyak kebijakan terhadap negara-negara tersebut. Hal ini tidak menutup kemungkinan bagi AS untuk melakukan standar ganda pada kebijakan-kebijakan yang dibuatnya dalam rangka menyelaraskan kepentingannya dalam kancan dunia internasional.

Dalam tulisan ilmiah ini mengangkat judul Standar Ganda Amerika Serikat Terhadap Konflik Nagorno Karabakh. Penelitian ini berdasarkan pada studi kasus tentang pemberian izin berdirinya kantor perwakilan Nagorno Karabakh di Washington DC.

Nagorno-Karabakh, adalah wilayah yang secara resmi masih dalam kekuasaan Azerbaijan mencoba melepaskan diri dari negara kesatuan Azerbaijan. Dukungan Amerika terhadap Azerbaijan terkesan tidak konsisten dengan adanya kebijakan lain yang mengarah kepada Nagorno-karabakh. Dengan ini menulis merasa tertarik untuk menulis satu skripsi dengan judul:

STANDAR GANDA AMERIKA SERIKAT TERHADAP KONFLIK NAGORNO KARABAKH

B. Tujuan Penulisan

1. Berusaha mengkaji, membahas sekaligus memberikan gambaran (deskripsi) secara objektif dan empiris mengenai hubungan antara negara Amerika Serikat dan Azerbaijan, dan kedekatan kongres Amerika dengan warga Armenia di Amerika Serikat.
2. Mempelajari bagaimana satu negara khususnya Amerika Serikat membuat kebijakan luar negeri dalam kancah dunia internasional.
3. Sebagai syarat untuk mendapatkan gelar sarjana (S-I) Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. Latar Belakang Masalah

Amerika Serikat merupakan daerah bekas koloni Inggris sebelum kemudian memproklamkan kemerdekaannya pada tahun 1776 yang diikuti dengan perjanjian Paris pada tahun 1783¹. Pada mulanya Amerika Serikat hanya mempunyai 13 negara bagian, akan tetapi selama kurun waktu abad ke-19 dan 20,

¹ <http://americanhistory.about.com> diakses pada tanggal 25 April 2010 pukul 03.32 WIB

Amerika Serikat bertambah menjadi 37 negara bagian. Terdapat dua pengalaman traumatik bagi masyarakat Amerika adalah perang saudara pada tahun 1861 – 1865, tentang ketidaksefahaman Amerika Serikat bagian utara dan selatan; yang kedua adalah krisis ekonomi yang terjadi secara besar-besaran pada tahun 1930. Namun demikian, Amerika Serikat telah memenangkan beberapa perang besar yang diantaranya adalah perang dunia II, dan perang dingin yang berakhir pada tahun 1991. Hal ini menjadikan Amerika Serikat sebagai Negara yang mempunyai pertumbuhan ekonomi yang stabil, memiliki jumlah pengangguran yang sedikit, inflasi yang rendah, serta memiliki pertumbuhan teknologi yang cukup gemilang.

Runtuhnya tembok Berlin di Jerman menandai berakhirnya perang dingin pada tahun 1989, ketika beberapa negara di Eropa Timur kembali merdeka, dan terpecahnya Uni Soviet menjadi negara-negara kecil yang merdeka. Dua aktor besar pada perang dingin yaitu: Amerika Serikat dan Uni Soviet. Ketika Uni Soviet tidak lagi bisa mempertahankan kesatuan kekuatannya, maka tentu menjadikan lemahnya perwalanan yang dimiliki oleh Uni Soviet. Dengan begitu Amerika Serikat menjadi satu-satunya kekuatan di dunia pasca perang dingin. Menjadi kekuatan tunggal di dunia menjadikan Amerika Serikat sebagai negara *super power* yang keterkaitannya seperti tidak bisa dipisahkan dengan negara-negara lain di dunia. Hampir pada setiap konflik yang ada di berbagai negara di dunia, Amerika turut di dalamnya. Julukan yang mereka buat sendiri, yaitu sebagai Polisi Dunia mengharuskan keberadaannya selalu berada pada setiap ranah konflik yang ada; baik terhadap permasalahan yang menyangkut diri sendiri

ataupun tidak sama sekali.

Keterkaitan Amerika di berbagai negara-negara di dunia, membuatnya harus mengeluarkan banyak kebijakan terhadap negara-negara tersebut. Hal ini tidak menutup kemungkinan bagi AS untuk melakukan standar ganda pada kebijakan-kebijakan yang dibuatnya dalam rangka menyelaraskan kepentingannya dalam kancah dunia internasional², termasuk di Asia Tengah, Nagorno Karabakh yang merupakan bagian dari Azerbaijan.

Azerbaijan adalah negara berpenduduk mayoritas Islam dan berwarga negara turki atau disebut suku Azeri di Kaukasus Selatan. Azerbaijan pernah menjadi negara federasi *Transcaucasus* bersama tiga negara lainnya yaitu Georgia dan Armenia, kemudian sempat merdeka pada tahun 1918 - 1920, dan kembali dijajah oleh Uni Soviet, dan akhirnya memproklamasikan diri sebagai negara merdeka pada tahun 1991 bersama dua negara jajahan soviet lainnya di Kaukasus Selatan, yaitu Georgia dan Armenia. Hingga sekarang, Azerbaijan masih terbelenggu oleh konflik yang berkepanjangan dengan Armenia terkait masalah Nagorno-Karabakh. Antara keduanya pernah terjadi gencatan senjata pada tahun 1994, namun konflik tersebut masih saja tidak mereda. Menurut CIA World Book, Azerbaijan mengalami kehilangan wilayahnya sebesar 16% dan harus menanggung sekitar 600.000 warganya yang terusir dan terlantar akibat kehilangan wilayah tersebut³. Kendati demikian, pemerintahan baru Azerbaijan

² Taufik, Adi Susilo, *Mengenal Amerika Serikat*, Yogyakarta: Garasi, 2009 hlm 54

³ https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/countryteplate_aj.html diakses pada 29 Juni 2010 pukul 20.00 WIB

masih sangat belum stabil dan rentan dengan isu korupsi yang muncul di mana-mana. Sementara disisi lain pemimpin pemerintahan Azerbaijan cenderung bersikap otoriter.

Azerbaijan memiliki letak geografis yang sangat unik; seperti terdapatnya daerah yang terpisah secara geografis. Daerah ini bernama Naxcivan, dan daerah ini dibatasi oleh negara tetangganya yaitu Armenia. Negara ini menjadi republik otonomi Azerbaijan seperti halnya Aceh yang mempunyai administrasi pemerintahan sendiri dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu terdapat pula wilayah Nagorno-Karabakh, yaitu daerah kecil di Azerbaijan yang memiliki mayoritas penduduk suku Armenia. Daerah inilah kemudian yang menjadi pemicu konflik berkepanjangan antara Azerbaijan dan Armenia.

Inggris merupakan awal mula dari letak geografis Azerbaijan yang unik ini. Ketika itu Inggris datang ke wilayah *transcaucasus* atas persetujuan kerajaan Turki Usmani yang rombongan kala itu di bawah pimpinan Mudros pada tahun 1918. Pada saat itu hubungan antara Inggris dan Azerbaijan sangat baik dan berhasil mencapai level yang strategis antara hubungan keduanya dan banyak melakukan kerjasama yang menguntungkan kedua belah pihak. Inggris mendapatkan minyak yang cukup, sementara Azerbaijan mendapatkan dua wilayah otonomi yaitu Nagorno Karabakh dan Zangezur. Pada saat itu juga Inggris yang dipimpin oleh Thompson mengangkat Dr. Khosrov Bek Sulanov sebagai gubernur untuk kedua tempat tersebut. Pada tahun 1920 yaitu masa pemerintahan soviet, keadaan ini dimanfaatkan betul oleh soviet dengan strategi

yang dipercayainya yaitu, *divide and rule*. Strategi ini digunakan oleh soviet untuk melemahkan perlawanan negara-negara tersebut dan tunduk dibawah kepemimpinan Soviet. Dengan memecah belah penduduk Armenia dan Azerbaijan, Soviet dapat memanfaatkan warga wilayah keduanya yang terpisah dari negaranya masing-masing sebagai jaminan kepatuhan para pemimpin dari masing-masing wilayah tersebut.⁴

Perjalanan Nagorno Karabakh berjuang untuk mendapatkan kemerdekaan telah berlangsung lama dan mengalami berbagai dinamika kebijakan. Dimulai dari pengakuan Armenia atas Nagorno Karabakh bahwa bagian tersebut merupakan bagian dari wilayahnya dengan keluarnya keputusan supreme Uni Soviet pada tanggal 1 Desember 1989. Kemudian tentara Azerbaijan melakukan blokade wilayah Nagorno-Karabakh dari segala bentuk pengiriman makanan dan bahan bakar, akibatnya klaim Armenia menjadi tidak berarti bagi Nagorno-Karabakh karena meskipun Armenia dapat mensuplai kiriman makan dan bahan bakar, akan tetapi Armenia harus melewati Azerbaijan untuk mencapai Nagorno Karabakh.

Nagorno Karabakh sempat secara resmi memproklamasikan diri sebagai negara merdeka berdasarkan hasil referendum yang mereka lakukan pada tahun 1991; namun tidak satupun negara di dunia yang mengakuinya termasuk negara Armenia. Sampai pada masa sekarang, dimana negara-negara lain sudah jauh meninggalkan diplomasi tingkat akhir, yaitu perang, Nagorno Karabakh masing

⁴. Caroline Cox and John Eibner., "*Ethnic Cleansing in Progress: War in Nagorno-Karabakh*" (London: Institute for Religious Minorities in the Islamic World, 1993) hlmn. 31.

berjuang di tengah-tengah negara yang seharusnya melindunginya beserta rakyat-rakyatnya yang sesungguhnya sudah sangat bosan dengan yang namanya pertumpahan darah. Azerbaijan akan terus mendapati konflik ini selama gerakan separatis yang dilakukan oleh Suku Armenia akan terus melakukan perjuangan dengan meminta bantuan dari berbagai pihak atas warganya yang mempunyai suku dan latar belakang yang sama di Nagorno Karabakh. Sementara itu, Azerbaijan pun merasa sangat memiliki Nagorno Karabakh dilihat dari sisi kebudayaan dan peninggalan sejarah yang ada di daerah tersebut; Meskipun banyak peninggalan sejarah kebudayaan suku Azeri di Nagorno Karabakh yang dimusnahkan, akan tetapi Azerbaijan yakin dan tidak akan menyerah begitu saja atas serangkaian teror dan serangan Armenia terhadap wilayahnya; Apalagi disisi lain Azerbaijan mempunyai *back up* yang cukup kuat, yaitu Amerika Serikat.

Amerika Serikat memiliki hubungan yang sangat strategis dengan Azerbaijan pasca dicabutnya boikot bantuan kepada Azerbaijan atau biasa dikenal dengan section 907 oleh AS. Kebijakan Azerbaijan yang membuka perdagangan minyaknya ke Barat khususnya Amerika membuatnya merasa harus memberi perhatian lebih kepada Azerbaijan. Azerbaijan mendapatkan keuntungan atas beberapa sektor yang diantaranya adalah sektor keamanan Negara, dan beberapa titik dengan bantuan yang jumlahnya mencapai ribuan dolar Amerika.

Hubungan yang baik ini tercipta setelah dicabutnya kebijakan 907 oleh presiden Bush yang itu kemudian menjadi titik terang bagi hubungan baik antara Amerika Serikat dan Azerbaijan, dan kemudian menjelma menjadi satu hubungan

strategis yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Walaupun demikian, Azerbaijan sebelumnya tidak mempunyai tempat di Amerika, sementara Armenia telah terlebih dahulu mempengaruhi Amerika Serikat melalui lobi-lobinya. Amerika Serikat telah meloloskan usulan kongres Amerika terkait dengan kebijakan yang menguntungkan Armenia yaitu Amerika menghentikan bantuan kemanusiaan terhadap Azerbaijan dengan alasan pendudukan tentara Azerbaijan di wilayah kantong Armenia. Kebijakan ini tertuang dalam section 907 tentang *freedom support act* pada 24 Oktober 1992⁵.

Pada tahun 1997 Amerika memberikan izin kepada Nagorno Karabakh atas berdirinya kantor perwakilan di Washington DC, hal ini kemudian membuat satu fenomena bahwa Amerika Serikat secara tidak langsung mengakui negara independen ini atau warganya menyebut negara ini dengan Republik Nagorno Karabakh. Walaupun tidak ada pernyataan resmi dari pemerintah Amerika Serikat akan pengakuannya terhadap Republik Nagorno Karabakh, akan tetapi Kantor Perwakilan Republik Nagorno Karabakh yang berada di Washington DC ini menjadi berfungsi dalam berbagai aspek seperti informasi sosial, budaya, dan sudah pasti meliputi representasi politik. Maka keberadaan kantor perwakilan Republik Nagorno Karabakh seakan-akan mengisyaratkan bahwa Amerika saat itu berada di pihak Armenia.

Kemudian pada tahun 2001, Amerika mencabut section 907⁶ tentang

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Section_907 diakses pada tanggal 27 Juni 2010 pukul 21.00

⁶ Nichol, Jim. *Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests*, CRS Issue Brief for Congress, 2006

pemberhentian bantuan USAID terhadap Azerbaijan, dan dari sana Amerika pun sudah mulai membangun hubungan yang intensif dengan Azerbaijan, sampai kemudian hubungan antara keduanya semakin menguat di tahun 2005.

Persahabatan Amerika Serikat dengan Azerbaijan yang telah sampai pada level yang sangat strategis menjadikan Amerika membuat satu kebijakan khusus untuk partner sejabatinya, yaitu Azerbaijan. Untuk dapat melihat dengan jelas perilaku standar ganda Amerika Serikat terhadap konflik Nagorno Karabakh ini mari kita melihatnya satu persatu standar ganda tersebut. Pertama, Amerika mendukung Armenia dengan memberikan sanksi atas blokade Azerbaijan terhadap Nagorno Karabakh berupa: boikot bantuan terhadap Azerbaijan pada tahun 1992 (disebut section 907). Dukungan AS terhadap Armenia lainnya adalah berdirinya kantor perwakilan Nagorno Karabakh di Washington DC pada tahun 1997, yang dengan demikian AS mengakui keberadaan negara Nagorno Karabakh secara tidak langsung. Kantor perwakilan tersebut berfungsi sebagaimana layaknya kantor kedutaan negara lainnya di Amerika Serikat. Padahal pada tahun yang sama AS memulai menjalin hubungan yang strategis dengan Azerbaijan; terlebih pada tahun 2001 AS mencabut boikot bantuannya terhadap Azerbaijan. Dari tahun ke tahun hubungan antara AS dengan Azerbaijan semakin menguat. **Bahkan jelas-jelas AS menyatakan dukungannya terhadap integritas wilayah Azerbaijan⁷ yang tentu pernyataan ini bertentangan**

⁷ <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/41401.htm> diakses pada Rabu, 11 Agustus 2010 pukul 12.51 WIB

dengan kebijakan AS sebelumnya, yaitu dengan memberikan izin berdirinya kantor perwakilan Nagorno Karabakh di Washington DC.

Sehingga fakta ini menghasilkan satu kesimpulan bahwa Amerika Serikat melakukan Standar Ganda terhadap konflik di (Azerbaijan) Nagorno Karabakh.

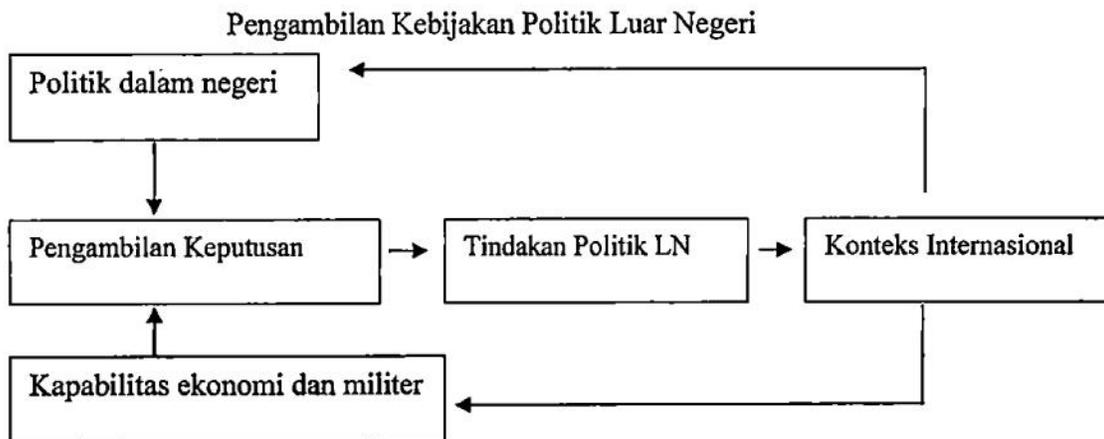
D. Pokok Permasalahan

Dari latar belakang permasalahan diatas, maka timbullah pertanyaan yang akan menjadi pokok kajian pada penulisan ini yaitu, **Mengapa Amerika Serikat melakukan standar ganda terhadap konflik di (Azerbaijan) Nagorno Karabakh?**

E. Kerangka Dasar Teori: Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri

Untuk menjelaskan mengenai fenomena yang terjadi, penulis akan menguraikan teori proses pembuatan keputusan luar negeri William D. Choplin.

Diagram 1.1



Dalam gambar di atas, William D. Choplin menyebutkan ada tiga faktor

yang berpengaruh dalam menghasilkan suatu tindakan politik luar negeri. Pada teori ini Penulis mencoba menganalisa tiga faktor penting pada proses pengambilan kebijakan luar negeri suatu negara berdasarkan apa yang disampaikan oleh William D. Choplin dalam gambar di atas yaitu: Situasi politik dalam negeri, Kapabilitas militer dan ekonomi, dan terakhir Konteks internasional⁸.

1. Politik Dalam Negeri: *Lobbying*

Setiap kebijakan politik yang dibuat baik itu politik dalam negeri maupun luar negeri pasti akan mempertimbangkan keadaan politik dalam negeri. Terdapat hubungan yang sangat dekat antara para pengambil keputusan politik luar negeri dengan aktor-aktor politik dalam negeri yang berupaya untuk mempengaruhi perilaku politik luar negerinya. Aktor-aktor politik itu disebut dengan "*Policy Influencer*" atau berarti yang mempengaruhi kebijakan; sedangkan hubungan antara aktor-aktor politik dalam negeri itu dengan para pengambil kebijakan luar negeri disebut dengan "*Policy Influence System*" atau berarti sistem pengaruh kebijakan.

Dalam bukunya, William D. Choplin menerangkan bahwa di negara manapun baik menganut sistem demokrasi maupun autokrasi hubungan timbal balik antara *Policy Influence System* dan *Policy Influencer* ini ada. Hal ini disebabkan karena seorang pengambil keputusan membutuhkan *policy influecer* sebagai dukungan bagi rezimnya. Dukungan itu bisa saja berupa kesetiaan

⁸ Choplin, D William, *Pengantar Politik Internasional*, Bandung: Sinar Baru, 2003 hal 30

angkatan bersenjata, dukungan finansial para pengusaha, dukungan rakyat dalam pemilu, atau keengganan rakyat untuk mengangkat senjata melawan pemerintah, dan dukungan tersebut sangat vital adanya bagi pengambil keputusan, karena membuat kedudukannya dalam jabatannya lebih pasti dan memberi sumber-sumber yang bisa digunakan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Di Amerika *Policy Influencer* tersebut berupa birokrat, partai, kelompok kepentingan, dan opini publik⁹.

Dua presiden Amerika Serikat yang berbeda memimpin selama rentang waktu penelitian skripsi ini (1997-2006); Presiden Bill Clinton menduduki kursi kepresidenan pada tahun 1993. Politik dalam negeri Amerika pada kedua pemimpin tersebut cenderung stabil. Terdapatnya *impeachment* terhadap Bill Clinton pun tidak banyak mempengaruhi stabilitas politik dalam negeri Amerika. Selain itu standar ganda Amerika Serikat terhadap konflik Nagorno Karabakh muncul di tahun 2000. Namun begitu, politik dalam negeri Amerika dipengaruhi kuat oleh beberapa sektor yang diantaranya adalah kelompok kepentingan. Salah satu kelompok kepentingan yang kuat mempengaruhi kongres Amerika adalah *Jewish Lobby* and *Armenian Lobby*. Lobi merupakan satu alat yang sangat kuat dalam mempengaruhi kebijakan suatu pemerintahan. Istilah lobi sudah sangat familiar pada penstudi dan praktisi hubungan internasional. Dibawah ini penjelasan yang lebih gamblang tentang lobi.

⁹ *Op.Cit*, hal 30

Lobbying (dalam bahasa Indonesia: Lobi) berasal dari kata yang menunjukkan arti sebuah tempat, yaitu beranda hotel atau menunjukkan satu tempat yang cenderung sangat santai. Banyak orang yang merasa nyaman membicarakan banyak hal di tempat yang santai, bahkan pembicaraan serius sekalipun. Sehingga kemudian makna *lobby* mengalami perluasan makna, dari yang tadinya hanya sekedar tempat menjadi sebuah aktivitas mempengaruhi orang untuk sebuah kepentingan. Aktifitas *Lobbying* merupakan advokasi dengan tujuan untuk mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh pembuat kebijakan di pemerintahan. Pemerintah cenderung menyadari adanya *lobby* dari beberapa kelompok kepentingan yang cukup berpengaruh dalam pengambilan kebijakan¹⁰.

Sejak tahun 1998, 43 persen dari 198 anggota konggres Amerika yang telah habis jabatannya dan menjadi rakyat biasa ikut aktif dalam kelompok pelobi. Undang-undang *lobbying disclosure act* tahun 1995 semakin membuat lobi berkembang bebas di kalangan pemerintahan. Bahkan Presiden Barrack Obama menandatangani yang disebut dengan *Executive Orders* dan *Presidential Memoranda* pada hari pertamanya di White House¹¹, hal ini dimaksudkan agar pemerintahan yang akan dijalankan oleh Presiden berjalan secara terbuka, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

¹⁰ <http://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying> diakses pada 25 April 2010 pukul 05.00 WIB

¹¹ <http://www.whitehouse.gov/issues/ethics/> diakses pada tanggal 27 April 2010 pukul 04.08 WIB

Di Amerika Serikat, aktivitas lobi oleh individu, kelompok, ataupun perusahaan dilindungi oleh undang-undang amandemen yang pertama kalinya tentang hak Petisi. Para pelobi menghabiskan banyak waktu untuk menjelaskan tujuan organisasi yang diwakilinya. Aktivitas Lobby juga terjadi pada level pemerintahan, yaitu legislatif di setiap negara bagian di Amerika. Tidak berhenti disana, lobi juga tumbuh subur di White House, Washington DC guna mempengaruhi kebijakan Internasional atau kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

Dua Presiden AS yang memerintah selama masa penelitian skripsi ini, penulis melihat bahwa tidak ada signifikansi terkait dengan kebijakannya terhadap Azerbaijan. Sebab pengaruh dari elemen lain lebih kuat dibanding pribadi presiden sendiri. Lihat saja Bill Clinton, meskipun sepak terjang Bill Clinton adalah berambisi untuk mendamaikan negara-negara di dunia, namun untuk konflik Azerbaijan dan Armenia, Presiden harus berhadapan dengan kongres Amerika yang pada saat itu tidak sejalan dengan presiden¹². Apalagi seperti yang sudah disebutkan di atas bahwa setiap elemen pemerintahan pembuat kebijakan tidak lepas dari yang namanya "Lobby" termasuk Kongres Amerika Serikat. Lobi Yahudi menempati peringkat pertama yang sangat berpengaruh dalam kongres Amerika, biasa disebut dengan AIPAC (*America's Pro-Israel Lobby*). Kemudian

¹².<http://answer.com/Bill Clinton/Biography from Answers.com.htm> diakses pada tanggal 27 April 2010 pukul 05.09 WIB

Armenian Lobi menempati urutan kedua di Kongres Amerika, yang disebut dengan ANCA (*Armenian National Committee of America*).

Bill Clinton harus berhenti dari jabatannya pada tahun 1998 karena *impeachment* pada periode yang kedua kalinya sebagai presiden akibat skandal seksualnya dengan staf magangnya di White House, Monica Lewinsky. Tampuk pemerintahan kemudian dilanjutkan oleh Presiden George W Bush hingga dua periode sekaligus dan berakhir pada tahun 2009. Pada masa pemerintahan George W Bush, kebijakannya dikenal dengan pemerintahan Anti Islam oleh banyak kalangan. Presiden George W Bush adalah satu-satunya presiden yang mendeklarasikan perang salib terhadap orang Islam pada pidatonya di *George Town University* pasca tragedi 11 September 2001. Pada masa ini posisi Islam terasa sangat sempit dan terpojok oleh misi Amerika dibawah komando Bush dengan satu tema yang amat terkenal "Perang melawan teroris" yang konotasinya sedikit banyak tertuju kepada Islam. Situasi ini kemudian mempengaruhi kebijakan luar negeri Amerika terhadap negara-negara berpenduduk Islam tidak terkecuali Azerbaijan.

Menurut Ralp Pulitzer¹³ dalam istilah yang muncul pada 17 Januari 1919, *Iron Triangle*, terdapat tiga aktor berpengaruh dalam pembuatan kebijakan yaitu: Kongres, Birokrasi (Eksekutif) atau juga disebut agency pemerintah, dan kelompok kepentingan. Pada kasus ini tiga faktor tersebut sangat mempengaruhi

¹³. Ralp Pulitzer merupakan salah satu Jurnalis yang berpengaruh pada masanya di Amerika.

izin berdirinya kantor perwakilan Nagorno Karabakh di Washington DC; kongres yang sangat lekat dengan *lobby* Armenia menempati lobby yang paling berpengaruh nomor dua di Amerika Serikat setelah Yahudi. Dikenal dengan nama USAPAC (US Armenian Public Affairs Committees) organisasi lobby milik Armenia ini menempati kantor sekretariat di Washington DC (1518 K Street, NW, Suite M - Washington, DC.).

2. Kapabilitas Ekonomi dan Militer

a. Ekonomi

Kapabilitas Ekonomi dan militer merupakan bagian penting yang harus dipertimbangkan bukan hanya dalam mempertimbangkan pengambilan kebijakan dalam negeri, akan tetapi juga tidak kalah penting dipertimbangkan oleh para pengambil kebijakan luar negeri. Karena pada dasarnya, pertimbangan keduanya lebih kurang sama. Diantaranya dalam pembuatan kebijakan luar negeri, pengambil kebijakan luar negeri harus mempertimbangkan kekuatan ekonomi, serta kelemahan negaranya ketika akan menyusun politik luar negeri. Para pengambil kebijakan luar negeri ini harus menyeimbangkan komitmen dan kemampuannya dengan memahami keterbatasan-keterbatasannya, yang diakibatkan oleh kondisi-kondisi ekonomi¹⁴.

¹⁴ Choplin, D William, *Pengantar Politik Internasional*, Bandung: Sinar Baru, 2003 hlmn 110

Kekayaan suatu negara ditentukan oleh GNP (*Gross National Product*). GNP ini dikembangkan untuk mengukur nilai seluruh barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara dalam satu tahun. Karena angka-angka GNP ini bisa dikonversikan ke dalam satu standar mata uang, kita bisa menggunakannya untuk membandingkan kekayaan suatu negara dengan kekayaan negara lain. Sementara indikator ekonomi yang lebih berguna bagi kekayaan relatif ini, adalah GNP Perkapita (kekayaan dibagi oleh jumlah rakyat di negara itu).

Secara ekonomi, Amerika sudah sangat kuat dibidangnya. Mata uang dolar Amerika terbukti kuat dengan menjadi sebagian besar alat transaksi perdagangan internasional. Selain itu perusahaan Amerika juga berdiri di berbagai negara di dunia seperti Coca-cola, Mc Donald, KFC, Nike, dsb. Perusahaan minyak Amerika yang tersebar di mana-mana adalah BP, Chevron, ExxonMobil, Conoco Phillips, Shell, Eni dan Total S.A dll. Ekonomi Amerika Serikat menjadi yang terbesar di dunia semenjak tahun 1870-an¹⁵ dengan sistem perekonomian kapitalis. Pertumbuhan ekonomi negara ini kokoh di permukaannya, pengangguran dan inflasi rendah, dan defisit perdagangan yang rendah (berarti AS membeli lebih banyak barang dari negara lain daripada menjual).

Ekonomi AS ialah salah satu yang terpenting di dunia. Banyak negara telah menjadikan dolar AS sebagai tolok ukur mata uangnya, artinya berharga atau tidaknya mata uang mereka ditentukan oleh dolar. Sejumlah negara

¹⁵. Maddison, Angus. (2006). *Historical Statistics for the World Economy. The Groningen Growth and Development Centre, Economics Department of the University of Groningen.*

menggunakan dolar sebagai mata uangnya. Bursa saham AS dipandang sebagai indikator ekonomi dunia.

Amerika Serikat memiliki banyak sumber daya mineral, seperti emas, minyak, batu bara dan endapan uranium. Pertanian membuat negara ini berada di antara produsen utama, di antara lainnya, jagung, gandum, gula dan tembakau. AS memproduksi mobil, pesawat terbang dan benda elektronik. Sekitar 3/4 dari penduduk AS bekerja di industri jasa dengan mitra dagang antar negara-negara berikut:

- Kanada
- Meksiko
- Negara Eropa
- Negara Industri Asia seperti Jepang, Taiwan, India, Korsel dan RRC.

Pada tahun 1997, tahun dimana Amerika memberi izin berdirinya kantor perwakilan Nagorno Karabakh di Washington DC, GNP Amerika mencapai angka sebesar 7.109.775 dolar Amerika. Angka tersebut merupakan angka terbesar dibandingkan dengan seluruh negara-negara Barat lainnya¹⁶.

b. Militer

Kapabilitas militer suatu negara sangat ditentukan oleh laju ekonomi suatu negara tersebut. Bagaimana tidak, karena untuk melengkapi satu tentara saja, menghabiskan banyak biaya. Apalagi kemampuan satu tentara ditentukan dari

¹⁶ *Ibid*

peralatan atau perlengkapan yang diberikannya. Semakin canggih perlengkapan tentara tersebut, maka semakin terlatih dan berharga tentara tersebut. Sejarah membuktikan bahwa jumlah tentara yang besar tidak selalu memenangkan pertempuran; akan tetapi tentara yang terlatih dengan persenjataan yang canggih dan lengkap seringkali mendapatkan jaminan kemenangan di medan pertempuran. Lihatlah bagaimana yang terjadi dengan perang Arab-Israel, tentara arab yang sangat besar jumlahnya mengalami kekalahan ketika dihadapkan dengan tentara Israel yang hanya sedikit saja jumlah tentaranya tetapi terlatih dan dipersenjatai dengan lengkap.

Sebagian besar negara maju di dunia memproduksi persenjataan perang dan menjualnya ke beberapa negara berkembang lainnya. Artinya posisi tawar negara maju jelas sangat berarti di hadapan negara-negara berkembang yang menggantungkan keamanan negaranya dengan mengekspor persenjataan ke negara-negara maju. Bagi Amerika, hal ini tentu menjadi satu keuntungan yang signifikan, karena Amerika Serikat merupakan salah satu produsen utama persenjataan perang.

Secara militer, Amerika terus memperkuat satuan keamanan negaranya di semua angkatan (darat, laut, dan udara). Kekuatan besar itu seringkali didemonstrasikan dengan sengaja melalui film-film Hollywoodnya; yang demonstrasi itu bukan tidak memberikan pesan apa-apa kepada dunia; demonstrasi itupun juga bukan tidak memberikan dampak atau tujuan yang tidak

signifikan, akan tetapi justru *soft diplomacy* yang dilancarkan Amerika melalui cara ini sangat memberikan hasil yang efektif bagi targetnya masing-masing.

Selain itu Amerika tidak cukup hanya memperkuat satuan militer di dalam negerinya sendiri melainkan juga dibangun di beberapa negara di dunia; Amerika Latin dan Karibian, Afrika, Eropa, Asia Tengah, Asia Tenggara, dan Timur Tengah. Basis militer Amerika atau biasa disebut dengan pangkalan militer Amerika ini ada di beberapa wilayah strategis di dunia. Dari faktor ini, Amerika tidak akan risau dengan standar ganda sekalipun di dalam kebijakan-kebijakannya. Karena jika satu waktu terjadi sesuatu pada Amerika, dimanapun musuhnya berada, Amerika akan dengan mudah mengejanya melalui pangkalan militernya yang tersebar di mana-mana. Semua kesatuan militer Amerika yang berjumlah 2.500.000 personel¹⁷ yang tersebar di mana-mana hanya membutuhkan satu komando saja untuk kemudian bergerak maju sesuai dengan apa yang diperintahkan.

3. Konteks Internasional

Pada dasarnya negara satu dengan negara yang lain bersama-sama bertindak untuk memelihara perdamaian; baik negara di masa lalu maupun negara di masa sekarang bertindak untuk mempertahankan sistem politik internasional sebagai suatu bentuk organisasi politik dunia. Sehingga ketika satu negara bertindak atau membuat satu kebijakan luar negeri, maka perlu baginya untuk

¹⁷ <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=12824> pada tanggal 27 April 2010 pukul 06.07 WIB

melihat dan melalui peran atau kapasitas apa dirinya dalam politik dunia internasional.

Negara-negara besar tidak selalu saling menyerang secara langsung, tetapi sering berupaya untuk mendominasi negara-negara yang lebih kecil dalam sistem itu. Sedangkan negara-negara kecil akan cenderung bersatu dengan negara-negara kecil lainnya atau bekerjasama dengan negara besar. Karena negara merupakan representasi dari sebuah bangsa, sebuah bangsa merupakan representasi dari setiap individu yang ada. Nilai-nilai yang dibawa oleh masing-masing individu adalah nilai-nilai universal yang juga berlaku dalam konteks internasional. Ada sikap saling membantu, ada sikap pendekatan, dan sebagian besar sikap yang menempel pada individunya¹⁸.

Setiap negara akan memperhatikan peran negara-negara lain pada satu kasus tertentu dalam mengeluarkan kebijakan internasional. Adakalanya menjadi satu persaingan dengan negara lain dan adakalanya menjadi satu kepentingan di negara lain. Hal yang sangat wajar ketika dua atau tiga negara berlomba-lomba mengeluarkan kebijakan terbaiknya pada satu kasus atau negara guna memenangkan satu hegemoni; kasus ini cenderung terjadi pada negara-negara maju atau kuat.

Pada konflik Nagorno-Karabakh, terdapat beberapa aktor negara yang bermain didalamnya. Azerbaijan tentu menjadi aktor yang sangat penting dalam konflik Nagorno-Karabakh ini karena secara *de jure* Nagorno-Karabakh adalah

¹⁸ Choplin, D William, *Pengantar Politik Internasional*, Bandung: Sinar Baru, 2003 hlmn 224

bagian dari Azerbaijan. Aktor kedua dalam konflik ini adalah Armenia, sebagaimana dijelaskan di atas bahwa penduduk mayoritas Nagorno-Karabakh adalah suku Armenia. Aktor berikutnya yang bermain dalam konflik ini adalah Amerika dan Russia, meskipun dalam komite internasional OSCE dalam wadah Minsk Group ini tidak hanya Amerika dan Rusia, akan tetapi kedua negara inilah yang cenderung dominan melakukan interaksi dengan pihak-pihak terkait dalam kasus Nagorno Karabakh. Hal ini terbukti dengan aktifitas intensif yang dilakukan kedua negara mendekati Azerbaijan. Baik Russia maupun Amerika, keduanya aktif melakukan kerjasama intensif dalam rangka sebuah pencapaian "Hegemoni"¹⁹.

Dalam konteks Internasional, Amerika Serikat mempunyai peran dalam konsolidasi atas konflik Nagorno Karabakh yaitu tergabung dalam kelompok penyelesaian konflik di Nagorno Karabakh yang disebut dengan *Osce Minsk Group* yang dibentuk berdasarkan hasil dari *Budapest Summit* pada tanggal 6 Desember 1994²⁰. OSCE sendiri mempunyai kepanjangan kata "*The Organization for Security and Co-operation in Europe*" yang artinya organisasi keamanan ini fokus pada keamanan di Eropa, namun karena konflik yang terjadi di Nagorno Karabakh ini akan mempengaruhi stabilitas keamanan di Eropa, maka organisasi ini akhirnya membentuk satu kelompok spesifik untuk menanganinya dengan melibatkan tiga negara besar sebagai ketuanya yaitu Amerika Serikat,

¹⁹ Amanda Akçakoca, "Azerbaijan: The Cork in the Caspian Bottle", *Today's Zaman*, 03 September 2008.

²⁰ <http://www.osce.org/item/21979.html> pada tanggal 27 April 2010 pukul 04.51 WIB

Federasi Rusia, dan Perancis. Selain itu Minsk Group mempunyai anggota beberapa negara yaitu: Belarus, Jerman, Italia, Swedia, Finlandia, Turki, dan tentu saja Armenia dan Azerbaijan²¹. Dalam peran yang dimilikinya di OSCE Minsk Group ini Amerika menggunakan kesempatan ini untuk turut campur dalam perseteruan dua negara, dua golongan etnis, dua golongan agama, dan dua golongan budaya yang berbeda.

Keputusan Amerika akhirnya melepaskan boikot bantuannya untuk Azerbaijan atau disebut section 907 pada tanggal 24 Oktober 2001, tentu bukan karena tidak mempunyai kepentingan apapun bagi negaranya. Senator Sam Brownback (R-KS) mengirimkan surat kepada Presiden Bush bahwa Azerbaijan merupakan wilayah yang strategis dalam rangka perang melawan Teroris (teroris dalam versinya sendiri). Amerika membangun kekuatan militer di Azerbaijan guna mempertahankan hegemoninya di Kaukasus Selatan. Walaupun label yang digunakan adalah perang melawan teroris, akan tetapi pada kenyataannya Amerika Serikat mencoba untuk mengawasi keberadaan Iran dengan segala kontroversinya, Amerika menciptakan pentagon di Azerbaijan yang notabenenya berada di dalam negara pecahan Uni Soviet.

Pada tahun 2005, Duta besar Amerika untuk Azerbaijan, Reno Harnish, secara resmi mengumumkan bahwa pembangunan 2 Radar istimewa berjenis

²¹. *Op.Cit*

TRML-3D dengan jarak pantau 200 sampai 300 km sedang dimulai. Pembangunan 2 radar ini adalah implementasi dari perjanjian antara Azerbaijan dan Amerika Serikat pada tahun 2004. Salah satu dari radar tersebut dipasang di Astara, lebih tepatnya berada di perbatasan wilayah Azerbaijan dan Iran, juga berbatasan dengan Kyrgistan, di bagian selatan kaukasus. Kerjasama militer yang dilakukan antara Washington DC dan Baku fokus pada tiga titik: Memperkuat kapasitas militernya dalam menjaga perdamaian, memperkuat angkatan laut nasionalnya, meningkatkan komando angkatan udara setara dengan standar yang ditentukan oleh NATO.

Pasca dicabutnya section 907 tentang bantuan US Aid untuk Azerbaijan, Bantuan Amerika selalu tersedia setiap tahunnya untuk Azerbaijan selama bantuan itu tidak digunakan untuk memperbaharui peralatan lengkap perang dengan Armenia. Meskipun untuk mendapatkan kembali daerah yang sudah kuasai oleh Armenia, Azerbaijan tidak diperkenankan untuk menggunakan US Aid untuk melakukan kontak senjata dengan Armenia. Bantuan militer US Aid untuk baku pada tahun 2006 tercatat sebesar \$38 Juta (meliputi 5 juta dolar Amerika untuk pengembangan militer dan 0.75 juta dolar untuk pendidikan dan latihan militer Azerbaijan). Keberadaan radar canggih milik Amerika yang ditanam di Azerbaijan ini juga berfungsi untuk mengawal jalur pipa minyak dari Baku-Tbilisi-Erzerum. Sehingga jika satu waktu terjadi sesuatu dengan jalur pipa tersebut, maka radar itu dengan segera mengirimkan sinyal ke Washington DC untuk kemudian diambil tindakan. Bahkan radar itu juga dapat mencegah

datangnya kapal selam asing yang mencoba mendekati Azerbaijan dalam kepentingan apapun termasuk mengganggu kelancaran jalur pipa dari Baku ke negara-negara barat termasuk Amerika. Serangan yang selama ini dikhawatirkan oleh AS adalah serangan Kapal Selam Iran yang berpotensi mengganggu stabilitas operasi minyak di laut Kaspia.

F. Hipotesa:

Dari permasalahan yang ada dan didukung oleh kerangka dasar teori yang relevan, maka dapat ditarik sebuah hipotesa sebagai jawaban sementara, yaitu Amerika Serikat melakukan standar ganda terhadap konflik Nagorno Karabakh di Azerbaijan dikarenakan:

- 1. Lobi Armenia di AS mempunyai kekuatan yang sangat signifikan**
- 2. AS mempunyai kepentingan ekonomi di Azerbaijan**
- 3. Adanya perebutan hegemoni antara AS dan Rusia**

G. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis meneliti kebijakan luar negeri Amerika Serikat sejak berdirinya Kantor Perwakilan Nagorno Karabakh di Washington DC pada tahun 1997 dan ditutup pada tahun 2009. Hal ini dimaksudkan agar memudahkan penulis dalam mengklasifikasikan data-data yang ada, mengingat kebijakan luar negeri satu negara khususnya Amerika cenderung dapat cepat berubah-ubah.

H. Metode Penelitian Data

Tehnik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yaitu tehnik pengumpulan data dengan mencari data-data dari kepustakaan buku, informasi-informasi berdasarkan literatur atau referensi baik yang bersumber artikel-artikel, majalah-majalah, surat kabar, jurnal, internet, dan hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti penulis.

I. Sistematika Penulisan

Sebagai sebuah penulisan deskriptif, penulis membuat sub-sub pokok yang dapat menguraikan permasalahan untuk dapat menjawab pokok permasalahan diatas.

Dalam bab I ini memuat Alasan Pemilihan Judul, Tujuan Penelitian, Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Kerangka Teoritis, Hipotesa, Metode Pengumpulan Data, Dan Sistematika Penulisan.

Dalam Bab II penulis akan menguraikan konflik di Nagorno Karabakh yang bermula dari munculnya gerakan separatis Nagorno Karabakh berhadapan dengan upaya yang dilakukan Azerbaijan untuk tetap mempertahankan kesatuan negaranya.

Sedangkan dalam Bab III penulis akan menggambarkan intervensi Amerika Serikat pada konflik tersebut yang kemudian melahirkan dua kebijakan yang bertentangan yaitu: mendukung integritas wilayah Azerbaijan dan mengakomodir kepentingan warga Nagorno Karabakh dengan memberikan izin

berdirinya kantor perwakilan Nagorno Karabakh di Washington DC.

Dalam Bab IV akan diuraikan alasan mengapa Amerika Serikat memiliki dua kebijakan ganda terhadap konflik Nagorno Karabakh di Azerbaijan yaitu dari faktor politik dalam negeri, kapabilitas ekonomi dan militer, dan konteks internasionalnya.