

BAB II

FAKTOR PEMBENTUK KEBIJAKAN *BORDERIZATION*

***POLICY* RUSIA DI GEORGIA**

2.1 Kemunculan Isu Separatisme di Georgia

Setelah pembubaran Uni Soviet di tahun 1991, Georgia yang resmi menyanggah statusnya sebagai negara merdeka tidak serta merta menjadikannya sebagai negara maju. Georgia mengalami banyak hambatan pada tahun-tahun pertamanya, dimana negara tersebut mengalami krisis ekonomi dan sipil. Bahkan ketika negara ini masih menjadi bagian dari Uni Soviet, Georgia yang terdiri dari masyarakat multietnis, sering kali berujung pada tuntutan otonomi teritorial atau pemisahan diri sepenuhnya dari kelompok etnis minoritas. Kemunculan krisis di Georgia mulanya dipicu oleh intensifikasi gerakan nasionalisme Georgia dan ketegangan etnis pada akhir 1980-an yang menyebabkan konflik antara Georgia dengan wilayah separatis Abkhazia dan Ossetia Selatan. Ini lah yang kemudian menyebabkan fokus utama pemerintah Georgia paska merdeka tidak hanya tertuju pada peningkatan stabilitas politik dan ekonomi saja, tetapi juga upayanya dalam mempertahankan kedaulatan negara dari gerakan separatis di Ossetia Selatan dan Abkhazia yang ingin memisahkan diri dari Georgia. Hingga pada saat ini, pemerintah Georgia masih terlibat perselisihan dengan kelompok separatis di Ossetia Selatan dan Abkhazia. Situasi semakin memanas akibat campur tangan

pemerintah Rusia yang memberikan dukungan militer kepada kelompok separatis di kedua wilayah tersebut.

2.1.1 Abkhazia

Konflik separatis di Abkhazia telah menjadi permasalahan yang mengakar dalam sejarah negara Georgia. Bagi Abkhazia, suku Abkhazia modern merupakan keturunan suku murni Abkhazia kuno yang telah mendiami wilayah tersebut selama berabad-abad, dan orang Georgia hanya bermigrasi ke Abkhazia. Namun di sisi lain, Georgia bersikeras bahwa suku-suku proto-Georgia, di antaranya termasuk suku Abkhazia, telah mendiami wilayah ini sejak zaman kuno dan bahwa suku Abkhazia modern merupakan keturunan dari suku Kaukasia Utara yang bermigrasi ke wilayah tersebut dan memperoleh identitasnya sebagai etnis Abkhazia (Hewit, 1993)). Pada abad 20, ketika kekaisaran Rusia runtuh pada tahun 1917 dan membuka peluang Georgia untuk mendirikan republik Georgia sepanjang tahun 1918 hingga 1921, konflik separatisme muncul di antara Georgia dan Abkhazia yang berusaha memisahkan diri dari Georgia. Penyebab gerakan separatis Abkhazia pada saat itu mencakup ketakutan masyarakat Abkhazia terhadap dominasi budaya Georgia dan propaganda Bolshevik (Mikaberidze, 2007). Pada tahun 1918, kaum Bolshevik Abkhazia berusaha mendirikan republik soviet di Abkhazia, namun pihak berwenang Georgia menanggapi dengan kekuatan militer, dan menyebabkan gerakan separatis berkurang pada akhir tahun.

Abkhazia sebelumnya menjadi bagian dari Republik Demokratik Georgia. Setelah aneksasi Soviet atas Georgia pada tahun 1921, Republik Sosialis Soviet

memberikan status pada Abkhazia sebagai Otonom Republik Sosialis Soviet Abkhazia (SSR Abkhazia) di wilayah Kaukasus di Uni Soviet. Dengan begitu, maka konstitusi di Georgia mengakui otonomi Abkhazia sebagai kesatuan republik (Nichol, 2009). SSR Abkhazia berdiri dari tanggal 31 Maret 1921 hingga 19 Februari 1931, dan terbentuk setelah invasi Republik Sosialis Federasi Soviet ke Republik Demokratik Georgia pada tahun 1921, ketika Georgia menyetujui perjanjian yang menyatukannya SSR Abkhazia dengan SSR Georgia di tahun 1922 dalam Uni Soviet. Georgia, Azerbaijan, dan Armenia kemudian diintegrasikan ke dalam SSR Federasi Transkaukasia ke-33. Namun pada tahun 1931, atas perintah dari Joseph Stalin, status Abkhazia berubah dari SSR Abkhazia menjadi republik otonom di dalam Republik Sosialis Soviet Georgia. Beberapa warga Abkhazia pun melakukan demonstrasi dan menyerukan pemulihan status republik atau penggabungan ke dalam Uni Soviet untuk menanggapi hal tersebut karena Kelompok separatis Abkhazia menilai bahwa pemerintah Georgia memaksa kelompok minoritas untuk berasimilasi dengan aturan, pandangan dan budaya Georgia. (Mikaberidze, 2007).

Penyebaran sentimen anti-Georgia dan kebangkitan nasionalisme Abkhazia semakin menguat ketika pemerintah Georgia di tahun 1936 menerapkan kebijakan yang menetapkan bahasa Georgia sebagai satu-satunya bahasa resmi dan bahasa maupun alphabet Cyrillic, yang berasal dari Abkhazia dilarang penggunaannya, selain itu masyarakat Abkhazia diwajibkan menggunakan bahasa dan alphabet Georgia. Georgia juga mendorong migrasi penduduk Georgia ke Abkhazi sehingga banyak warga Abkhazia beranggapan bahwa orang-orang Georgia ingin

menghapus identitas dan budaya mereka. (Mikaberidze, 2007, hal.69). Dari tahun 1950 hingga 1970an, aksi separatis Abkhazia didominasi oleh upaya untuk memisahkan diri dari Georgia dan menuntut pemulihan status persatuan republiknya bukan di Georgia, melainkan ke dalam Uni Soviet.

Ketika Uni Soviet mulai runtuh pada akhir 1980an, sentimen nasionalis tumbuh di berbagai republik Soviet, termasuk Georgia. Di Abkhazia, kekhawatiran mengenai pelestarian bahasa dan budaya Abkhazia menyebabkan tuntutan otonomi yang lebih besar. Di satu sisi, wilayah ini juga mempunyai populasi dengan etnis Georgia yang cukup besar. Meningkatnya konflik di antara Georgia dan Abkhazia mencapai puncaknya hingga pada tahun 1989, Abkhazia mendeklarasikan kedaulatan wilayah tersebut dan mengklaim status yang setara dengan SSR Georgia. Namun langkah ini mendapat tentangan dari pemerintah Georgia, yang tentunya menganggap Abkhazia merupakan bagian dari teritorial negaranya (Torun, 2019).

Setelah Uni Soviet bubar, Georgia memproklamasikan kemerdekaannya dari Uni Soviet pada April 1991, mencabut konstitusi Sosialis Soviet, dan mengadopsi konstitusi Republik Demokratik Georgia tahun 1918, yang dianggap masyarakat Abkhazia sebagai ancaman terhadap status otonomi mereka. Salah satunya tertuang dalam Pasal 1 yang mengatur tentang Kedaulatan Negara, yang menyebutkan bahwa:

“Georgia adalah negara merdeka, negara kesatuan, dan tidak dapat dipisahkan sebagaimana ditegaskan melalui Referendum tanggal 31 Maret

1991 yang diadakan di seluruh wilayah negara Georgia, termasuk Republik Sosialis Soviet Otonomi Abkhazia dan bekas Daerah Otonomi Ossetia Selatan, dan berdasarkan Undang-undang Pemulihan Kemerdekaan Negara Georgia tanggal 9 April 1991” (Departments of the Parliament of Georgia, 1995).

Pembubaran pemerintah pusat di Georgia dan kudeta terhadap presiden Georgia Zviad Gamsakhurdia pada tahun 1992 berkontribusi pada meningkatnya ketegangan dan kekerasan etnis antara penduduk Abkhazia dan Georgia dan berubah menjadi perang sipil pada tahun 1992-1993. Menanggapi hal tersebut, Vladislav Ardzinba, Pemimpin Abkhazia pada saat itu, memanfaatkan situasi di Georgia untuk menyusun rencana kemerdekaan de facto dengan mendeklarasikan pemulihan terhadap Konstitusi Abkhazia tahun 1925. Langkah ini menjadi lambang deklarasi kemerdekaan Abkhazia karena dalam Konstitusi Abkhazia tahun 1925 memuat Abkhazia sebagai republik yang berdaulat (Saparov, 2015). Sebagai tanggapan, pemerintah Georgia mengirimkan pasukan ke Abkhazia, yang menyebabkan terjadinya pertempuran. Akibatnya, sejumlah besar etnis Georgia terpaksa mengungsi dari Abkhazia,. Selama masa perang, Abkhazia menerima banyak bantuan militer dari Rusia. Pada pada tahun 1994, pasukan Abkhazia mengalahkan pasukan Georgia dan menguasai wilayah tersebut. Kemenangan Abkhazia dalam perang menghasilkan perubahan demografis yang signifikan, dimana Abkhazia menjadi mayoritas di Abkhazia untuk pertama kalinya sejak tahun 1867 setelah berhasil mengusir sekitar 250.000 warga etnis Georgia yang tinggal di Abkhazia (Saparov, 2015).

2.1.2 Ossetia Selatan

Oss atau Alans, yang merupakan etnis Ossetia berasal dari kelompok berbahasa Iran. Ossetia melihat dirinya sebagai bagian dari keturunan Alans, suku Scythian yang datang ke wilayah Kaukasus pada zaman kuno dan melebur dengan penduduk lokal. Bahasa yang digunakan suku Alans serupa dengan bahasa Iran tetapi menggunakan alfabet Sirilik dengan modifikasi Ossetia. Hanya sejumlah kecil orang Ossetia (14%) yang berbicara bahasa Georgia, dan meskipun bahasa resmi adalah bahasa Ossetia, namun bahasa Rusia lebih umum digunakan. Ketika Uni Soviet menganeksasi Georgia, bahasa Georgia menjadi bahasa resmi negara, dengan bahasa minoritas lainnya memiliki status yang sama di wilayah di mana kelompok minoritas mendominasi (Sammut & Cvetkovski, 1996).

Dalam perkembangannya, Georgia mendeklarasikan kemerdekaannya dan menjadi republik demokratis setelah runtuhnya Tsar Rusia pada tahun 1918. Konflik Georgia dan Ossetia semasa perang saudara bermula dari adanya pemberontakan Ossetia pada tahun 1918. Selama tahun tersebut, total kurang lebih empat pemberontakan telah terjadi di sekitaran wilayah Georgia dan Ossetia Selatan. Pada bulan Februari 1918 pemberontakan pertama terjadi di Lechkhum. Kemudian pada bulan Maret pemberontakan di Senaki, dan pada bulan Juni pemberontakan besar terjadi di Dushet, disusul dengan pemberontakan di Distrik Sachkheri di Shoropan. Pada bulan Oktober 1919, pemberontakan Ossetia kedua terjadi di pedesaan, berbeda dengan pemberontakan sebelumnya, pemberontakan ini tidak terjadi secara spontan. Pemberontak yang kali ini didukung Bolshevik

Ossetia menguasai dan mendeklarasikan otoritas Soviet di beberapa distrik Ossetia. Pemberontakan tersebut berlangsung selama sekitar satu bulan tetapi akhirnya dapat dipadamkan pada awal Desember (Saparov, 2015).

Soviet membagi Ossetia di tahun 1920 menjadi dua kawasan yaitu Ossetia Utara bergabung dengan Rusia dan Ossetia Selatan yang bergabung dengan Georgia. Ossetia Selatan pada saat itu telah diberikan otonomi tertentu, tetapi ketegangan antara penduduk etnis Ossetia dan pemerintah pusat Georgia terus berlanjut. Pecahnya konflik besar berikutnya terjadi pada akhir April 1920, ketika masyarakat Ossetia di Distrik Roki memulai pemberontakan sebagai reaksi terhadap upaya Georgia untuk memutuskan komunikasi dengan Kaukasus Utara. Pemerintah Georgia kemudian mengirimkan misi diplomatik ke Moskow pada akhir April 1920 dengan tujuan untuk membuat perjanjian damai (Makharadze 1928). Negosiasi Georgia-Soviet pada akhirnya menghasilkan penandatanganan perjanjian damai pada 7 Mei. Soviet mengakui kemerdekaan Georgia dan perbatasannya, termasuk Abkhazia dan Ossetia Selatan (Beichman 1991). Namun Setelah penandatanganan perjanjian damai pada tanggal 7 Mei. Georgia melakukan serangan balasan pada bulan Juni. Sekitar 40 desa di Ossetia dibakar. Jumlah korban tewas bervariasi antara sekitar 5.000 hingga 20.000 korban jiwa dan sekitar 35.000 pengungsi terpaksa mengungsi dengan melarikan diri ke Ossetia Utara (Pliev, 1985). RSS Otonom Ossetia Selatan kemudian didirikan oleh otoritas Soviet pada tahun 1922, mendeklarasikan kemerdekaan dari RSS Georgia pada tahun 1991. Otonomi ini menjadi solusi yang diadopsi oleh kaum Bolshevik untuk mengatasi konflik Georgia-Ossetia selama perang saudara dan menguntungkan

bagi pihak Ossetia karena menerima entitas politik yang belum pernah dimiliki sebelumnya. Namun Georgia sendiri memandang aneksasi yang dilakukan oleh Soviet pada tahun 1921 sebagai pelanggaran kedaulatan Georgia. Dengan kata lain, Georgia menganggap otonomi Ossetia Selatan sebagai entitas yang sepenuhnya tidak sah.

Pada tahun 1938, Ossetia Utara mengubah alfabet Latin menjadi Sirilik, yang disusul Ossetia Selatan satu tahun kemudian. Namun, terdapat perbedaan alfabet pada keduanya. Ossetia Selatan tidak didasarkan pada Sirilik, melainkan mengacu pada alfabet Georgia. Kondisi ini kemudian menimbulkan argumen bahwa meskipun Ossetia dianggap sebagai satu negara, namun keduanya memiliki dua yang berbeda dan tidak dapat dipahami satu sama lain, dimana Ossetia Utara menggunakan Sirilik, sedangkan Ossetia Selatan menggunakan aksara Georgia. Adapun keseragaman abjad Georgia dan Ossetia Selatan rupanya memungkinkan penduduk Ossetia Selatan untuk belajar membaca dan menulis dalam bahasa Ossetia dan Georgia serta mendekatkan etnis Ossetia Selatan kepada Georgia, bahasa dan budaya tinggi mereka. (Bigulaev, 1952) Dengan kata lain, meskipun orang Ossetia Utara berasimilasi dengan budaya Rusia, orang Ossetia Selatan dimaksudkan untuk berasimilasi dengan budaya Georgia.

Pada akhir tahun 1980-an terjadi peningkatan sentimen nasionalis di seluruh Uni Soviet. Dalam kasus Ossetia Selatan, aktivis di Ossetia mulai mengajukan otonomi yang lebih luas dan hubungan yang lebih erat dengan Republik Sosialis Soviet Otonomi Ossetia Utara di Republik Sosialis Federasi Soviet Rusia. Mereka

mengklaim bahwa Ossetia memiliki ikatan sejarah dengan Ossetia Utara dan berusaha menegaskan identitas mereka yang berbeda dengan mayoritas masyarakat Georgia. Pada tahun 1989, Ossetia Selatan mendeklarasikan kedaulatan dari SSR Georgia. (Nichol, 2009) Pemerintahan Gamsakhurdia menanggapinya dengan menghapuskan status otonomi Ossetia Selatan pada bulan Desember 1990, menjadikan Ossetia Selatan sebagai bagian integral dari Georgia (Fuller 1990). Ketegangan meningkat di antara penduduk Ossetia dan pemerintah Georgia, yang menyebabkan bentrokan dengan kekerasan pada tahun 1990, konflik pun dengan cepat berubah menjadi perang skala penuh sepanjang tahun 1991-1992. Perjanjian gencatan senjata kemudian dicapai pada tahun 1992, yang mengarah pada pembentukan pasukan penjaga perdamaian gabungan yang terdiri dari Georgia, Ossetia, dan ditengahi oleh negara Rusia. Hasil dari gencatan senjata ini secara tidak langsung memberi Ossetia peluang untuk mengendalikan sebagian besar wilayah otonomi yang dihuni oleh penduduk Ossetia dan secara efektif justru mempertegas upaya kemerdekaan *de facto* Ossetia Selatan dari Georgia, lantaran pasukan penjaga perdamaian yang diakomodasi oleh Rusia masih terus ada dan berlangsung hingga saat ini.

2.2 Russo-Georgia War (2008)

Perang Ossetia merupakan konflik bersenjata yang berlangsung selama 5 hari dan terjadi pada tahun 2008 di wilayah Ossetia Selatan, Georgia (King, Charles. 2008). Perang ini melibatkan pasukan militer dari Georgia dan Ossetia Selatan yang dibantu oleh Rusia. Semenjak tahun 2001, Georgia meminta Rusia agar menarik

pasukannya dari Tbilisi dan Abkhazia. Georgia juga melihat adanya dukungan dari Rusia terhadap Ossetia Selatan dan Abkhazia yang ingin memperoleh pengakuan sebagai wilayah yang merdeka. Di tahun 1994, ketegangan antara Ossetia yang ingin memisahkan diri dan Georgia yang berusaha mempertahankan integritas wilayahnya kemudian meningkat menjadi konflik bersenjata. Ketika gencatan senjata di kedua wilayah tersebut diberlakukan, Georgia telah kehilangan kendali atas sebagian besar wilayah Abkhazia dan Ossetia Selatan. Hal ini terjadi lantaran pasukan militer gabungan penjaga perdamaian yang terdiri dari pasukan militer Georgia, Rusia, dan Ossetia Selatan ditempatkan di wilayah Tskhinvali (Ossetia Selatan), dan pasukan militer Rusia di Abkhazia. Pada tahun 2003, ketegangan di antara kedua wilayah tersebut kembali memanas setelah Presiden Georgia Mikheil Saakashvili menyatakan keinginannya untuk mengembalikan Ossetia Selatan dan Abkhazia kembali ke pemerintah pusat Georgia. Namun pada tahun 2004 Georgia justru menolak tawaran Rusia untuk menandatangani *A-Good-Neighbor Treaty* dan memilih Amerika Serikat untuk membantunya (Freire, 2011).

Aksi politik yang dilakukan oleh Georgia pada akhirnya berujung pada pecahnya hubungan antara Georgia dengan Rusia dan Ossetia Selatan. Ketika pada April 2008, NATO menyambut aspirasi Ukraina dan Georgia yang berkeinginan untuk menjadi anggota NATO pada KTT Bucharest (KTT, 2008). Rusia menuduh Georgia berencana memasuki wilayah Ossetia Selatan dan Abkhazia dengan mengerahkan angkatan bersenjata untuk menyerang atau menguasai karena jumlah tentara Georgia terus bertambah di kedua wilayah. Aksi saling tuduh akhirnya menimbulkan konflik baru yang membuat perang di kawasan tersebut semakin

pecah. Pada tanggal 7 Agustus 2008, pasukan Georgia mulai menembaki Tskhinvali yang merupakan ibukota dari Ossetia Utara dan Ossetia Selatan dengan menggunakan meriam artileri. (Mikhail, 2008), Pertempuran pun terus terjadi hingga pada tanggal 11 Agustus, Pesawat tempur Rusia mulai melakukan pemboman di atas kota Gori, Georgia Tengah. Tidak lama setelah pasukan Georgia meninggalkan Gori, pasukan Rusia langsung menduduki kota tersebut. Hal yang menandakan berakhirnya perang lima hari antara Georgia dengan Rusia dan Ossetia Selatan adalah ketika kedua negara tersebut sepakat untuk melakukan gencatan senjata pada 12 Agustus, dengan Uni Eropa sebagai mediator (Asmus, 2010). Kemudian tanggal 25 Agustus 2008, Majelis Federal Rusia mendesak Perdana Menteri Rusia, Medvedev, untuk mengakui Abkhazia dan Ossetia Selatan sebagai negara merdeka. Pada tanggal 26 Agustus, Rusia akhirnya mengakui Republik Ossetia Selatan sebagai negara merdeka dengan menandatangani dekrit yang menyatakan bahwa Rusia mengakui Abkhazia dan Ossetia Selatan sebagai negara berdaulat. Tindakan Rusia tersebut tentu mendapat penolakan dari Georgia & negara-negara Barat yang tidak ingin mengakui kemerdekaan Ossetia Selatan. Adapun negara lain yang mengakui kedaulatan Republik Ossetia Selatan seperti Nikaragua, Venezuela, & Nauru.

Setelah serangan pada Agustus 2008 berhenti, nampak jelas bahwa Abkhazia dan Ossetia Selatan tidak akan pernah kembali masuk dalam kendali penuh Georgia (King, Charles 2008). Rusia mendukung aksi dari gerakan separatisme ini dengan mengatakan bahwa hubungan Georgia dengan Abkhazia dan Ossetia Selatan telah hancur sehingga tak mungkin dipulihkan lagi semenjak terjadinya perang di negara

Georgia. Pasukan Georgia juga menembaki tentara perdamaian Rusia dan membunuh prajurit yang terluka sehingga rakyat Abkhazia maupun Ossetia Selatan dianggap berhak untuk menyatakan kemerdekaannya dari Georgia. Paska perang 2008, Georgia juga mulai terlihat aktif menjalin hubungan kerjasama dengan Amerika Serikat dan Eropa di bidang keamanan dan energi. Georgia bahkan telah menunjukkan minatnya untuk menjadi anggota NATO, sebagaimana arah kebijakan luar negeri Georgia dibentuk.

2.3 Pengimplementasian *Borderization Policy* Rusia di Georgia

Perbatasan mengacu pada proses demarkasi dan penguatan perbatasan antara wilayah yang disengketakan dengan bagian negara lainnya, dan dalam beberapa kasus, dengan melibatkan perluasan wilayah kedaulatan suatu negara di bawah kendali militer dari negara lain. Setelah peristiwa pecahnya konflik antara Georgia, Rusia, dan Ossetia Selatan pada tahun 2008, dibentuklah Perjanjian Gencatan Senjata pada 12 Agustus 2008 yang ditengahi oleh Uni Eropa sebagai mediator dalam Perang Ossetia Selatan 2008. Dimana enam poin tersebut di antara berisi: (a) komitmen untuk tidak menggunakan kekerasan; (b) penghentian permusuhan secara segera dan definitif; (c) akses bebas terhadap bantuan kemanusiaan; (d) penarikan pasukan Georgia kembali dari konflik; (e) penarikan pasukan Rusia ke lini penempatannya sebelum tanggal 7 Agustus 2008; dan (f) diselenggarakannya diskusi internasional mengenai pengaturan keamanan dan stabilitas jangka panjang di Abkhazia dan Ossetia Selatan (Repertoire of Practice of the Security Council, 2009). Namun perjanjian gencatan senjata ini rupanya menyebabkan perhatian

media dan Internasional berkurang secara signifikan dan sehingga menghambat terbentuknya regulasi konflik pasca perang Rusia-Georgia. Hal ini menimbulkan situasi dimana konflik yang secara teori harusnya telah dibekukan, namun secara *de facto* masih berlanjut. Pada penerapannya, Georgia telah memenuhi kewajibannya dalam perjanjian gencatan senjata di bawah dokumen yang ditandatangani, sementara Rusia tidak hanya gagal menarik pasukannya ke penyalarsan sebelum Perang Agustus, akan tetapi Rusia justru meningkatkan jumlah pasukan militernya di dua republik yang memisahkan diri dan mendirikan pangkalan militer di sana. Pada April 2009, pemerintah Rusia dan otoritas *de facto* dari Sukhumi (Abkhazia) dan Tskhinvali (Ossetia Selatan) menandatangani perjanjian yang memuat penyerahan yurisdiksi kepada pasukan FSB Rusia atas *Administrative Boundary Line* (ABL). Setelah yurisdiksi diterima, FSB Rusia kemudian langsung memasang penanda perbatasan di sepanjang ABL (Aptsiauri, 2009). Strategi yang disebut "*borderization*," ditandai dengan pemindahan pagar secara berkala yang dari batas pendudukan Rusia di wilayah Georgia menuju wilayah Georgia lebih dalam dengan cara mencabut kawat berduri dan perangkat lain yang berfungsi sebagai simbol perbatasan pada saat itu kemudian menanamnya kembali jauh ke dalam wilayah Georgia. Melalui cara ini, ratusan penduduk Georgia bisa saja mendapati lahan ternak dan pertanian telah berada di sisi lain perbatasan serta tanah mereka diambil alih oleh "orang asing", atau bahkan hidup mereka berada di bawah kendali Rusia (Joliani, 2020).

2.3.1 Pembangunan Garis Batas Administratif (ABL) atau perbatasan di

Wilayah Ossetia Selatan

Proses pembangunan Garis Batas Administratif atau *Administrative Boundary Line* (ABL) bermula di tahun 2009 dan sebagian besar dikendalikan oleh FSB Rusia. Pada tahun 2013, proses pembuatan perbatasan mengalami peningkatan, dimana pada saat itu FSB Rusia menempatkan penghalang di Desa Ditsi dan Khurvaleti (Zhorzholiani, 2013). Garis pembatas juga dijadikan sebagai perwujudan “kemerdekaan” secara simbolik dan pada fase ini, sebagian besar kasus penyeberangan penduduk lokal dari Georgia yang melintasi Ossetia Selatan ditangani dengan permisif. Pada tahun 2014, pembahasan tentang perlunya Komite Parlemen Ossetia Selatan untuk Delimitasi Perbatasan dimulai, yang berujung pada dimulainya kembali pembangunan perbatasan. Pada awalnya, beberapa metode konvensional digunakan untuk mengontrol batas wilayah, seperti pembuatan parit atau peningkatan kegiatan patroli. Namun seiring waktu, pemasangan sistem pengawasan mulai dilakukan. Pada pertengahan tahun 2014, Rusia menempatkan semacam penanda perbatasan di Desa Orchosani dan Karapili. Letak kedua desa yang strategis tersebut mengakibatkan sebagian dari pipa minyak Baku-Supsa masuk ke dalam zona pendudukan Rusia. Di tahun 2015, FSB Rusia kembali memasang penanda perbatasan di desa Tsitelubani, berdekatan dengan Tskhinvali, yang dilewati oleh jalur pipa minyak Bak-Supsa (North, 2015).

Gambar 2. 1 Jalur Minyak Baku Supsa



Sumber: caspiabarrel.org (2023).

Pipa minyak Baku-Supsa adalah jalur minyak berkapasitas 5 juta ton per tahunnya yang mulai dioperasikan pada April tahun 1999 dan dirancang untuk mengangkut minyak dari Laut Kaspia melalui terminal Sangachal yang terletak di Baku, menuju ke pelabuhan Supsa di Georgia, yang bersinggungan langsung dengan Laut Hitam (Shaban, 2023). Dengan menempatkan pembangunan perbatasan di Tsitelubani, secara tidak langsung berarti sebagian jalur dari pipa Baku-Supsa berada di luar kendali Georgia. Meskipun sejauh ini tidak ada gangguan dalam pengoperasian pipa minyak Baku-Supsa, namun hal ini jelas menimbulkan kekhawatiran. Proses pembangunan perbatasan kemudian berlanjut pada tahun 2017 dan diatur dalam Strategi Komite Parlemen Ossetia Selatan tentang perbatasan. Pada proses konstruksinya, perbatasan dilakukan secara tidak teratur, sehingga seringkali menimbulkan ketegangan dan protes dari wilayah yang berada di bawah kendali otoritas Georgia (disebut Wilayah Administratif Tbilisi)

serta masyarakat yang mendiami tanah menjadi sasaran unjuk rasa yang disengketakan.

2.3.2 Pembangunan Garis Batas Administratif (ABL) atau perbatasan di Wilayah Abkhazia

Panjang garis pemisah yang membatasi Abkhazia dengan Georgia relatif pendek. Keadaan sangat berbeda dengan yang ada di Ossetia Selatan, dimana panjang garis pembatas hampir tiga kali lebih Panjang dari Abkhazia. Garis Batas Administratif (ABL) di wilayah Abkhazia terhitung pada tahun 2022 telah mencapai panjang 148 km, dengan sekitar 60 km masih dapat dilalui secara umum. Pada bulan November tahun 2014, Rusia dan otoritas *de facto* Abkhazia menandatangani perjanjian *Alliance and Integration*. Perjanjian tersebut mencakup empat poin utama. Pertama, membangun kebijakan luar negeri yang terkoordinir dan menciptakan ruang pertahanan dan keamanan bersama melalui pasukan gabungan militer Rusia dan Abkhazia. Kedua, meningkatkan kerjasama di bidang sosial dan ekonomi. Ketiga, Abkhazia diharapkan mampu berpartisipasi dalam proses integrasi regional yang dipimpin oleh Rusia, seperti menyelaraskan aturan bea cukai sesuai dengan regulasi yang tertuang dalam Eurasian Economic Union. Lalu yang terakhir yaitu meningkatkan keterlibatan pelestarian budaya dan keagamaan di Abkhazia (Civil.ge, 2014). Rusia pun kemudian mencapai kesepakatan yang sama dengan otoritas *de facto* Tskhinvali pada tahun 2015 (Kremlin, 2015). Pasukan militer Abkhazia kemudian resmi berintegrasi dalam

angkatan bersenjata Rusia sejak tahun 2015, disusul oleh pasukan Ossetia yang menandatangani perjanjian integrasi angkatan bersenjata Rusia pada Maret 2017.

Secara keseluruhan, sekitar 64 persen area ABL yang bisa dilewati saat ini sudah dipagari. Meskipun sebelumnya laju konstruksi perbatasan melambat pada tahun 2020 dan 2021 dikarenakan pembatasan pandemic COVID-19, namun *progress* tetap berlangsung dengan cara lain, sebagian besar berfokus pada peningkatan infrastruktur yang ada dan perluasan proses pembuatan parit. Sedangkan ABL Ossetia Selatan memiliki panjang 391 km dimana sekitar 230 km dapat dilewati. Hingga tahun 2022, 38% area yang bisa dilalui telah dipagari dan dibatasi aksesnya. Laju pembuatan pagar telah meningkat secara signifikan sejak 2019, sekitar 23-24 km pagar baru dibentuk antara November 2019 – November 2021 (Rzeszutko,2022).

Langkah-langkah yang dilakukan oleh Rusia dalam setiap proses implementasi kebijakan *borderization*, dan kerjasama yang dilakukan oleh otoritas wilayah de facto Abkhazia dan Ossetia selatan tentunya menimbulkan tantangan bagi keamanan nasional Georgia. Perbedaan kekuatan militer antara Rusia dan Georgia menyebabkan adanya ketimpangan, sehingga Georgia tidak dapat mengambil tindakan untuk mengamankan wilayahnya. Meskipun Georgia memiliki hubungan baik dengan aliansi NATO, namun NATO tidak dapat sepenuhnya melakukan pengawasan terhadap intervensi Rusia karena hubungan di antara keduanya tidak lebih dari hanya sekedar mitra aliansi.

Apa yang disebut dengan *borderization* ini tentu tidak lepas dari implikasinya terhadap masyarakat sipil di Georgia, yaitu masyarakat yang tinggal di kedua sisi ABL. Perbatasan menyebabkan kerugian besar bagi masyarakat yang terkena dampaknya. Perbatasan yang dikendalikan dan berada di bawah pengaruh Rusia secara tidak langsung menyebabkan kedua wilayah, Abkhazia dan Ossetia Selatan, semakin terisolir. Ini berarti, Georgia dihadapkan pada minimnya peluang menuju proses perdamaian dan rekonsiliasi akibat adanya larangan penduduk untuk menyebrangi ABL, atau dengan kata lain, memasuki wilayah Ossetia Selatan dan Abkhazia. Sebanyak tiga dari lima titik penyeberangan resmi antara Abkhazia dengan wilayah Georgia lainnya telah ditutup secara permanen di tahun 2016. Penutupan ini akan berdampak pada ratusan warga setiap harinya dan menimbulkan kesulitan bagi penduduk yang ingin melintasi desa untuk bertemu dengan kerabat atau ketika akan menerima perawatan medis, menempuh pendidikan, atau mencari peluang ekonomi di sisi lain ABL (Public Defender of Georgia, 2017). Selain keterbatasan penduduk lokal untuk bisa melintasi antar perbatasan, FSB Rusia juga melakukan sejumlah penahanan di perbatasan Georgia dengan Ossetia Selatan dan Abkhazia kepada penduduk yang dianggap melintasi pembatas secara ilegal.

2.4 Dinamika Hubungan NATO dengan Georgia

Ketika Georgia merdeka pada tahun 1991, hubungan diplomatik resmi antara Amerika Serikat dan Georgia terjalin, yaitu ketika George H. W. Bush menjabat sebagai Presiden Amerika Serikat. Hal ini menandai dimulainya kemitraan formal Georgia dengan NATO. Upaya Georgia untuk bergabung dengan NATO (dan UE)

dimulai pada paruh kedua tahun 1990an pada masa kepresidenan Eduard Shevardnadze. Pada tahun 1999, Shevardnadze secara resmi mengutarakan niat pemerintah Georgia untuk bergabung dengan NATO (Beirnshtein dan Foye, 1999). Di mana pada tahun 1994, Georgia sudah lebih dahulu bergabung dalam program kemitraan untuk misi perdamaian antara NATO dengan negara non anggota. Georgia secara resmi mendeklarasikan tujuannya untuk bergabung dengan Aliansi pada tahun 2002 pada KTT NATO di Praha dan pada pertemuan tingkat tinggi di Brussels (NATO, 2002). NATO secara umum menyambut baik aspirasi Georgia, namun tidak menyembunyikan fakta bahwa Georgia perlu melakukan reformasi secara intensif agar dapat bergabung dengan NATO. Sekretaris Jenderal NATO, George Robertson, menyatakan bahwa keanggotaan Georgia di NATO merupakan “tantangan yang sulit” bagi Georgia yang belum lama merdeka dan memerlukan “persiapan jangka panjang” (Civil.ge, 2003).

Upaya Georgia untuk melakukan integrasi Euro-Atlantik kemudian mendapatkan momentumnya setelah Revolusi Mawar pada 2003, yang berujung pada terpilihnya Presiden Mikheil Saakashvili. Pemerintahan Saakashvili menjadikan integrasi NATO sebagai tujuan utama kebijakan luar negeri Georgia dan serangkaian reformasi dilakukan untuk membawa Georgia lebih dekat dengan standar keanggotaan NATO. Pada tahun 2004, Georgia menerima Membership Action Plan (MAP), sebuah langkah penting menuju keanggotaan NATO. MAP merupakan salah satu program NATO yang diluncurkan April 1999 di KTT Washington untuk membantu negara-negara yang ingin menjadi anggota NATO pada bulan (NATO, 2014). Negara-negara yang berpartisipasi dalam MAP akan

mengajukan program nasional tahunan mengenai persiapan untuk kemungkinan keanggotaan di masa depan yang mencakup aspek hukum, politik, keamanan dan pertahanan, ekonomi, serta sumber daya.

Georgia adalah salah satu mitra terdekat NATO yang berkeinginan untuk bergabung dengan aliansi, NATO merespon hal ini dengan mendukung upaya reformasi Georgia untuk mengejar keanggotaan NATO pada KTT Bucharest di bulan April tahun 2008. Presiden Amerika Serikat pada saat itu, George W. Bush, mendesak NATO untuk memperluas keanggotaan dengan menyatakan bahwa NATO harus menerima Georgia dan Ukraina dalam keanggotaan NATO, dan NATO tetap harus terbuka bagi semua negara demokrasi yang ingin dan siap berbagi tanggungjawab dalam keanggotaan NATO (BBC, 2008). Rusia memandang dukungan NATO terhadap Georgia sebagai langkah provokatif menganggapnya sebagai ancaman di wilayah *pasca-Soviet*. Ketika perang Agustus 2008 terjadi di antara Georgia dan Rusia, aspirasi NATO terhadap keanggotaan Georgia mengalami implikasi yang cukup signifikan. Perang tersebut mengalami kemunduran pada progres upaya Georgia menuju keanggotaan NATO. Namun NATO tetap mendukung integritas teritorial dan kedaulatan Georgia di dalam perbatasannya yang diakui secara internasional dan menyerukan kepada Rusia untuk menarik kembali pengakuannya terhadap Abkhazia dan Ossetia Selatan sebagai negara merdeka. Paska perang tahun 2008, Georgia kembali terlibat aktif dengan NATO melalui berbagai inisiatif kemitraan dan perjanjian kerjasama serta melanjutkan komitmennya pada integrasi keanggotaan NATO.

2.5 Dinamika Hubungan Uni Eropa dengan Georgia

Uni Eropa merupakan organisasi internasional yang diinisiasi oleh enam negara, yaitu Italia, Perancis, Belgia, Belanda, Jerman, dan Luksemburg. Paska perang dunia ke II, tujuan fundamentalnya mengarah pada penguatan prinsip-prinsip demokrasi, inklusi (mengikutsertakan) dan meningkatkan kolaborasi antar negara anggota serta menjamin perdamaian dan stabilitas negara paska perang di wilayah Eropa (Lomia, 2019). Momen penting dalam sejarah Uni Eropa terjadi di tahun 1992 ketika 13 negara yang tergabung dalam Komunitas Ekonomi Eropa menandatangani Perjanjian Maastricht. Perjanjian tersebut menjadi awal permulaan dimana Uni Eropa resmi didirikan dengan tujuan untuk mempromosikan pembangunan ekonomi, hukum, politik, dan sosial negara-negara anggota di kawasan Eropa. Organisasi tersebut kemudian memperluas keanggotaannya menuju ke arah Selatan dalam aksesinya Yunani (1981), disusul dengan Portugal dan Spanyol (1986), dan Finlandia, Swedia, dan Austria (1995). Setelahnya, di tahun 2004, Uni Eropa pun bergerak menuju Eropa Timur dan Tengah dan menerima beberapa negara bekas komunis untuk bergabung dalam keanggotaannya, di antaranya Malta, Siprus, Polandia, Latvia, Lituania, Hungaria, Estonia, Slovakia, dan Republik Ceko. Perluasan yang dilakukan oleh Uni Eropa pada saat itu didorong oleh motif ekonomi dan politik karena organisasi tersebut berupaya untuk mencegah pembentukan kembali rezim komunis di negara-negara pasca-sosialis (Lomia T. dan Lomia E. 2020)

Hubungan UE-Georgia sendiri terjalin setelah Georgia merdeka di tahun 1991. Uni Eropa hadir di wilayah Eropa Timur untuk membantu perekonomian dan

stabilitas negara-negara di kawasan Eropa Timur dan Asia Tengah. Bantuan tersebut mencakup berbagai bidang termasuk pembangunan infrastruktur, dukungan sektor swasta dan kontribusi terhadap pembangunan ekonomi, reformasi hukum, kelembagaan, dan administrasi. Seperti yang telah dipaparkan pada sub bab sebelumnya, Uni Eropa juga terlibat aktif dalam upaya penyelesaian konflik Georgia dan Rusia pada perang tahun 2008 dan memainkan peran penting dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional melalui *Common Foreign and Security Policy* (CFSP). Selama prosesnya, UE terus mengupayakan diplomasi secara intens hingga menghasilkan perjanjian gencatan senjata antara Rusia dan Georgia pada tanggal 12 Agustus. Paska perang dengan Georgia (2008), Rusia yang menyatakan kemerdekaan bagi Ossetia Selatan dan Abkhazia mendapat pertentangan dari Uni Eropa dan Amerika Serikat yang secara tegas meminta Rusia untuk membatalkan pengakuannya terhadap kedua wilayah dan menghormati kedaulatan dan integritas wilayah Georgia (Lomia, 2019b). UE tidak dapat menjatuhkan sanksi terhadap Rusia atas pelanggaran terhadap integritas teritorial Georgia dan hanya berhasil menanggukkan negosiasi perjanjian kemitraan dan kerjasama dengan Moskow selama empat bulan lamanya.

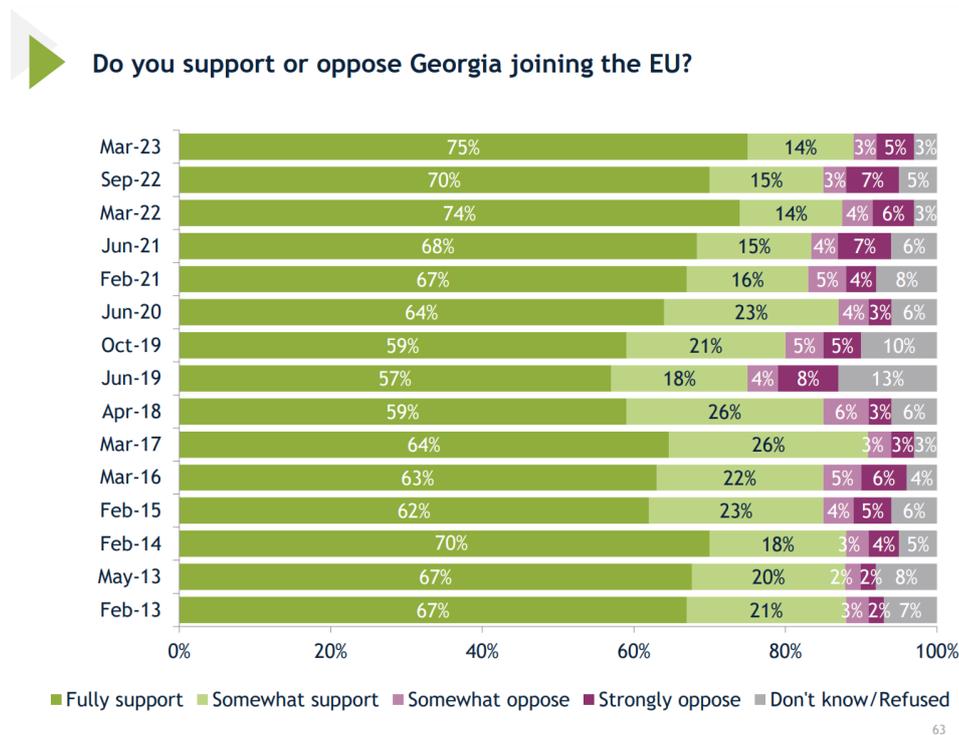
Semenjak tanggal 15 September 2008, UE memutuskan untuk melakukan serangkaian tindakan kerjasama mengenai pengiriman misi pemantauan, yaitu *European Monitoring Mission* (EUMM) ke Georgia yang berpatroli di wilayah sekitar ABL di sekitar perbatasan Ossetia dan Abkhazia dengan kurang lebih dari 200 pemantau ditempatkan di lapangan sehingga memungkinkan pihak-pihak yang berkonflik untuk berkomunikasi mengenai isu-isu terkait keamanan guna

mengurangi ketegangan di sana (EUMM, 2020). Program *Eastern Partnership* (EaP) diluncurkan antara Uni Eropa dan enam negara di Kaukasus Selatan dan Eropa Timur, yaitu Armenia, Georgia, Azerbaijan, Ukraina, Moldova, dan Belarusia pada 7 Mei 2009. Gagasan ini diinisiasi oleh Polandia dan Swedia pada KTT Paris pada Mei 2008 dengan tujuan mendasar yaitu untuk menguatkan demokrasi dan pemerintahan, HAM, integrasi dan stabilitas ekonomi, keamanan energi, dan kerjasama di negara-negara tersebut. Menanggapi hal ini, Menteri Luar Negeri Swedia, Carl Bildt, pada 26 Mei 2008 menyatakan “*Ini saatnya mengarah ke Timur untuk melihat apa yang bisa UE lakukan untuk memperkuat demokrasi*” (Goldirova, 2008).

Paska perang di tahun 2008, Georgia mulai terlibat aktif sebagai mitra Uni Eropa, khususnya di bidang ekonomi. Georgia juga menunjukkan peningkatan dalam partisipasinya melalui program-program UE di sepanjang tahun 2014, seperti Creative Europe dan Horizon Europe. Keinginan kuat Georgia untuk bergabung sebagai anggota Uni Eropa juga seringkali diungkapkan dalam beberapa kesempatan seiring dengan kedekatan hubungan Georgia di antara Amerika Serikat, UE, dan NATO dalam upaya untuk menghindari pengaruh Rusia. Kemudian pada bulan November 2018, pertemuan tingkat tinggi antara Komisi Eropa dan pemerintah Georgia berlangsung di Brussels. Georgia berencana untuk mengajukan permohonan keanggotaan UE secara resmi di tahun 2024 pada Januari 2021 (Makszimov, 2021).

Gambar 2.2

Persentase Survei Penduduk Georgia Terkait Uni Eropa



Sumber: National Public Opinion Survey of Residents of Georgia (2023).

Melalui sebuah survei yang dilakukan oleh Center for Insights in Survey Research kepada penduduk sipil di Georgia pada bulan April 2023, terdapat 89% warga Georgia yang mendukung bergabung dengan UE dimana persentase tersebut mencapai tingkat tertingginya dari pada tahun tahun sebelumnya. Dengan adanya invasi Rusia ke Ukraina yang terjadi pada tanggal 3 Maret 2022, Georgia berkeinginan untuk mempercepat proses permohonan penerimaan anggota Uni Eropa. Komisi Eropa menyatakan bahwa Georgia layak menjadi anggota UE pada Juni 2022, tetapi masih menunda pemberian status kandidat resmi sampai beberapa persyaratan terpenuhi. Ini karena proses aksesi negara calon anggota untuk

bergabung dalam UE membutuhkan waktu yang cukup lama, hingga bertahun-tahun lamanya, dan diperlukan juga pemenuhan kriteria dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti tingkat korupsi, stabilitas ekonomi, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Selain itu kebulatan suara di antara 27 negara anggota blok tersebut juga diperlukan untuk memungkinkan anggota baru masuk (Gavin, 2023).