

Analisis Keputusan Amerika Serikat dalam Mengeluarkan Kebijakan *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) terhadap Rusia

Jihan Annisa Fortunada¹, Mala Mardialina¹, Khairur Rizki¹

¹ Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Mataram, Mataram, Indonesia

¹ Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Mataram, Mataram, Indonesia

¹ Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Mataram, Mataram, Indonesia

jihananisa@gmail.com

ABSTRACT

Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) is a United States federal law passed by the US Congress in 2017. It aims to counter the aggression by Iran, Russia, and North Korea through punitive measures. This foreign policy is allowing the United States government to impose economic sanctions on nations if they try to fight the US or hurt their interests or anything along those lines. For Russia, this act specifically aims to impose sanctions on Russia's financial sector such as oil & gas, and also on the defense & security sector. As the second-largest arms exporter in the world, the author attempt to uncover how this act brings affects Russia's trade in arms and why the United States authorizes this kind of foreign policy toward Russia. To analyze the research questions, the author uses National Interest Concept by Donald E. Nuechterlein and Neoclassical Realism by Gideon Rose with nation-state level of analysis and Neoclassical Realism embraces the perspective that foreign policy decisions are the outcome of mixed interaction between domestic and external determinants. Furthermore, this article will use a qualitative associative approach in analyzing the reasons the United States issued CAATSA policies against Russia.

Keywords: CAATSA, Neoclassical Realism, National Interest, Russia.

ABSTRAK

Countering America's Adversaries Trough Sanctions Act (CAATSA) adalah undang-undang federal Amerika Serikat yang disahkan oleh Kongres Amerika Serikat dengan Donald Trump pada tahun 2017 lalu. Undang-undang ini bertujuan untuk melawan agresi oleh Iran, Rusia, dan Korea Utara melalui tindakan hukuman. Kebijakan luar negeri ini memungkinkan pemerintah Amerika Serikat untuk menjatuhkan sanksi ekonomi pada negara-negara jika mereka mencoba untuk melawan AS atau melukai kepentingan mereka, atau apa pun yang berhubungan dengan itu. Bagi Rusia, tindakan ini secara khusus bertujuan untuk menjatuhkan sanksi atas sektor keuangan Rusia seperti minyak & gas dan juga pada sektor pertahanan & keamanan. Sebagai pengeksport senjata terbesar kedua di dunia, penulis mencoba mengungkap bagaimana tindakan ini berdampak pada perdagangan senjata Rusia dan mengapa Amerika Serikat mengesahkan kebijakan luar negeri semacam ini terhadap Rusia. Untuk menganalisis pertanyaan penelitian, penulis menggunakan Konsep Kepentingan Nasional oleh Donald E. Nuechterlein dan Realisme Neo-klasik oleh Gideon Rose dengan analisis tingkat negara-bangsa dan Realisme Neo-klasik menganut perspektif bahwa keputusan kebijakan luar negeri adalah hasil dari interaksi campuran antara domestik dan eksternal. Penelitian ini kedepannya akan menggunakan pendekatan asosiatif kualitatif dalam melihat alasan Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan CAATSA terhadap Rusia.

Kata Kunci: CAATSA, Realisme Neo-Klasik, Kepentingan Nasional, Rusia.

PENDAHULUAN

Amerika Serikat dan Rusia merupakan dua negara besar yang menjadi aktor utama dalam dunia internasional sejak berakhirnya Perang Dunia II. Rivalitas Amerika Serikat dan Rusia dalam menyebarkan ideologinya pasca Perang Dunia II ke berbagai negara menyebabkan Perang Dingin yang begitu intens. Hubungan Amerika Serikat dan Rusia semakin memburuk, dikarenakan Amerika Serikat muncul sebagai negara yang memenangkan Perang Dingin yang ditandai dengan runtuhnya Tembok Berlin pada tahun 1989 serta perpecahan Uni Soviet (Hasyaimi, 2015). Runtuhnya Uni Soviet saat itu menjadikan Amerika Serikat sebagai satu-satunya negara adidaya. Kejadian tersebut membuat hubungan kedua negara semakin bertentangan dan selalu bersitegang antara satu dengan di berbagai aspek, terutama kemiliteran. Lebih lanjut, selama hampir 30 tahun setelah Perang Dingin usai, Amerika Serikat tampak kesulitan untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mampu membangun kembali hubungannya dengan Rusia. Kedua negara sama-sama memiliki rasa tidak percaya yang dalam terhadap satu sama lain serta terjebak dalam persaingan geopolitik yang intensif dalam perpolitikan internasional, terutama Eropa dan Timur Tengah (Rumer & Sokolsky, 2019).

Hubungan kedua negara besar tersebut tentunya memberikan dampak yang signifikan dalam keamanan dan perpolitikan internasional. Salah satu aspek yang dianggap menjadi “benang merah” dalam hubungan Amerika Serikat dan Rusia menurut Pashentsev (2019) adalah penolakan Amerika Serikat untuk menerima “kembali” kekuatan Rusia yang dibuktikan melalui inisiasi, seperti intervensi dalam konflik Ukraina dan Suriah serta pemberlakuan sanksi ekonomi kepada Rusia sebelum CAATSA seperti *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, serta usaha lainnya untuk membentuk kembali sistem politik di Rusia sesuai ideologi Amerika Serikat. Menurut Rumer dan Sokolsky (2019), kedua aspek yang menjadi ambisi Amerika Serikat terhadap Rusia ini telah dilakukan berulang kali dalam bentuk yang berbeda-beda, namun tidak pernah berjalan sesuai dengan tujuan. Hal ini dapat dilihat dari aktivitas yang jika ditelaah lebih dalam, meskipun Amerika Serikat dan Rusia pernah memiliki beberapa kerjasama dalam beberapa bidang seperti pengembangan teknologi kesehatan, kemudian *scientific project* seperti *International Space Station* dan *International Thermonuclear Experimental Reactor*, namun tidak satupun perusahaan senjata Amerika Serikat memiliki kerjasama dengan entitas asing yang berhubungan dengan manufaktur militer di Rusia (Keaney, 2020). Hal ini menunjukkan bahwa minimnya—atau bahkan tidak adanya kerja sama militer antara Amerika Serikat dengan perusahaan senjata Rusia yang semakin memperlihatkan rivalitas dalam bidang militer antar kedua negara tersebut.

Hal ini menjadi menarik untuk diteliti lebih dalam ketika Rusia yang seakan terus berusaha untuk bisa terlihat sebagai sebuah ancaman di hadapan Amerika Serikat yang membuat hubungan keduanya sampai saat ini tidak memperlihatkan sebuah titik terang. Lebih lanjut, tensi Amerika Serikat terhadap Rusia semakin dipertegas dengan terpilihnya Donald Trump sebagai presiden Amerika Serikat pada tahun 2017 yang langsung mengesahkan kebijakan *Countering America's Adversaries Through Sanctions act* (CAATSA) pada tahun pertama kepemimpinannya (Polyakova & Letsas, 2019). *Countering America's Adversaries Through the Sanctions Act* (CAATSA) adalah sebuah kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat untuk melawan

“musuh”-nya melalui sanksi. CAATSA adalah sebuah hukum federal yang menjatuhkan sanksi terhadap Iran, Korea Utara, dan Rusia. Kebijakan ini berawal pada amandemen yang dilakukan terhadap *Iran Sanction Bill* yang berakar pada RUU yang diperkenalkan oleh senator bipartisan atas keterlibatan terus menerus oleh Rusia dalam konflik Ukraina dan Suriah, serta dugaan ikut campur Rusia terhadap pemilihan umum Amerika Serikat tahun 2016. Berkaitan dengan Rusia secara spesifik, kebijakan ini dirancang untuk memperluas langkah-langkah hukuman yang sebelumnya diberlakukan oleh badan eksekutif Amerika Serikat yang kemudian mengubahnya menjadi hukum.

Sanksi CAATSA yang dijatuhkan kepada Rusia dengan *tagline* “*Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017*” (CRIIEEA), Presiden Amerika Serikat harus mengajukan peninjauan kongres atas tindakan tertentu yang diusulkan untuk mengabaikan sanksi sehubungan dengan Rusia. Kebijakan ini memberikan sanksi atas kegiatan yang menyangkut keamanan dunia maya, proyek minyak mentah, lembaga keuangan, korupsi, pelanggaran hak asasi manusia, penghindaran sanksi, transaksi dengan sektor pertahanan atau intelijen Rusia, pipa ekspor, privatisasi aset negara oleh pemerintah, dan transfer senjata ke Suriah. Kemudian, departemen luar negeri harus bekerjasama dengan pemerintah Ukraina untuk meningkatkan keamanan energi di Ukraina dan mengarahkan departemen keuangan untuk mengembangkan strategi nasional untuk memerangi pendanaan terorisme, termasuk juga sekretaris perbendaharaan di Dewan Keamanan Nasional (Rennack et al., 2017). Banyak pertanyaan-pertanyaan yang muncul atas kebijakan CAATSA yang telah dijatuhkan Amerika khususnya terhadap Rusia. Rusia, yang dibatasi pergerakan pertahanannya dan keamanannya, tentu sangat-sangat mempertanyakan atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Donald Trump ini. Berdasarkan pemaparan tersebut, penulis merumuskan sebuah pertanyaan penelitian yakni, “Mengapa pemerintahan Amerika Serikat memberlakukan CAATSA kepada Rusia?”

TINJAUAN PUSTAKA

Literatur pertama adalah sebuah artikel dalam *Penn Journal of Philosophy, Politics, & Economics*, Vol. 3, No. 3, tahun 2018 karya Olivia Neistat yang berjudul “The Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act 2017, the Trump Administration and Bureaucratic Drift”. Dalam karyanya, Neistat secara umum membahas mengenai CAATSA, namun lebih mendalam mengenai proses perumusan kebijakan dengan menggunakan teori *Bureaucratic Drift*. Neistat menggunakan teori tersebut untuk menjelaskan mengenai perbedaan pendapat yang terjadi pada proses perumusan CAATSA yang awalnya sebagai sanksi yang diinisiasi oleh Obama saat menjabat menjadi presiden Amerika Serikat pada tahun 2016 sebagai akibat dari kasus penemuan intelijen Amerika Serikat mengenai campur tangan Rusia terhadap pemilu Amerika Serikat tahun 2016 yang kemudian dijadikan sebagai sebuah hukum. Neistat juga memperdalam pembahasannya mengenai implementasi teori *bureaucratic drift* dalam perumusan kebijakan CAATSA. Lebih lanjut, ia menjelaskan menggunakan beberapa model visual milik MccNollgast. Menurutnya, *U.S Department of State* dan *U.S Department of the Treasury* adalah ilustrasi yang tepat untuk menjadi objek dalam menjelaskan kasus ini menggunakan teori *bureaucratic drift* karena dalam teori ini

mengatakan bahwa *U.S Department of the Treasury* harus mengubah arah kebijakan sesuai dengan keinginan Presiden Trump, karena jika tidak maka akan menimbulkan “tensi” dari Presiden Trump yang dapat berakibat pada hubungan pekerjaan dengan presiden bahkan kehilangan pekerjaan (Neistat, 2017). Posisi hirarkis antara *House of Representative* (Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat), senat, dan presiden membentuk sebuah segitiga yang seharusnya menghasilkan bagian yang akurat, sesuai dengan teori ini.

Neistat menyimpulkan bahwa birokrat akan mempertahankan kekuasaan untuk membelokkan kebijakan ke arah kepentingan mereka, atau kepentingan orang-orang yang memegang kekuasaan di atas birokrat. Penelitian yang ditulis Neistat membantu penulis dalam memahami proses administrasi di pemerintahan Amerika Serikat dalam mengeluarkan sebuah kebijakan. Namun, yang membedakan dengan penelitian Neistat dengan penelitian ini adalah Neistat hanya memfokuskan penelitian pada proses birokrasi yang berarti Neistat menggunakan tingkat analisis kelompok sedangkan disini peneliti tidak melihat melalui tingkat analisis kelompok melainkan tingkat analisis negara-bangsa, yakni Amerika Serikat. Kemudian, dalam tulisannya Neistat lebih memfokuskan tulisannya pada sisi administratif dari pemerintahan Trump sehingga menjadi pembeda yang cukup jelas dengan penelitian ini yang lebih berfokus pada sisi politis mengapa Amerika Serikat memberlakukan sanksi ekonomi terhadap Rusia.

Literatur kedua merupakan sebuah artikel dalam publikasi yang dirilis oleh *Centre for Geopolitics & Security in Realism Studies* yang ditulis oleh Elizabeth Zolotukhina dengan judul “CAATSA: More of the Same, A Novelty, or a Hidden Danger?” pada tahun 2018. Pada awal tulisannya, ia membahas mengenai sanksi-sanksi Amerika Serikat yang pernah diterima oleh Rusia sebelum CAATSA. Zolotukhina berpendapat bahwa banyak tulisan ilmiah yang memuat bahwa sanksi yang diberikan oleh Amerika Serikat terhadap Rusia seringkali tidak efektif terutama sanksi yang berkaitan dengan isu keamanan nasional. Dalam tulisannya, Zolotukhina berusaha untuk melihat secara lebih luas dengan membuat premis bahwa pemerintah AS bisa meningkatkan kemungkinan keberhasilan CAATSA dengan tidak mengidentifikasi tujuan sanksi yang akan dijatuhkan dengan tujuan ‘mencegah perilaku agresif pemerintah Rusia’ dan Zolotukhina memberikan opsi lain untuk mengukur keberhasilan CAATSA. Sebelum membahas cara untuk menilai tingkat keberhasilan CAATSA, Zolotukhina memaparkan secara singkat mengenai CAATSA terhadap Rusia dan bagaimana respon Rusia saat itu. Zolotukhina juga menjelaskan bagian kelemahan dari kebijakan CAATSA. Zolotukhina memaparkan dalam tulisannya bahwa bahkan Uni Eropa pun tidak terlihat antusias mengenai sanksi ini karena pada dasarnya juga akan memengaruhi perdagangan antara Rusia dengan negara-negara Uni Eropa.

Ada beberapa cara menurut Zolotukhina untuk meningkatkan kemungkinan kesuksesan CAATSA, antara lain: dengan mengurangi daftar yang awalnya lebih dari 300 entitas menjadi 40-50 entitas saja. Hal ini dikarenakan 300 lebih entitas akan membuat target menjadi bias dan seakan-akan menargetkan “semua orang”. Daftar pendek yang hanya berisi 40-50 orang juga lebih memungkinkan untuk membuat Presiden Putin “geram” karena pendekatan tersebut untuk pertama kalinya berusaha untuk menyerang Putin melalui orang-orang terdekatnya, yang dalam artian para

pejabat penting yang posisi keuangannya memiliki pengaruh besar di Rusia (Zolotukhina, 2018). Tulisan ini memberikan informasi bagi peneliti mengenai informasi detail tentang CAATSA terhadap Rusia dan bagaimana Rusia merespon atas sanksi ini, kemudian melihat secara lebih mendalam sisi kelemahan sanksi tersebut. Namun, peneliti melihat artikel ini belum membahas secara lebih dalam mengenai alasan dari sisi Amerika Serikat dalam menjatuhkan sanksi tersebut kepada Rusia sehingga hal tersebut yang menjadi garis besar perbedaan antara artikel yang ditulis oleh Zolotukhina dengan penelitian ini.

Literatur ketiga merupakan sebuah bab dalam buku berjudul *Strategic Communication in EU-Russia Relations* yang diterbitkan pada tahun 2020 dengan judul "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act": The Psychological Aspect and Its Meaning for EU-Russia Relations" karya Evgeny Pashentsev. Pashentsev secara umum akan membahas mengenai usahanya dalam menganalisa kemungkinan mengontrol dampak psikologis pada kesadaran manusia dengan studi kasus CAATSA dalam kerangka kerja *Strategic Psychological Warfare* (SPW). Pashentsev mengemukakan bahwa dalam beberapa tahun terakhir, Amerika Serikat kerap kali menggunakan sanksi dalam lingkup ekonomi terutama terhadap Rusia, mungkin karena ekonominya yang lemah dan kurang signifikan perannya pada perekonomian dunia. Menurut Pashentsev, tekanan yang diterima Rusia dari Amerika Serikat meningkat tajam dibawah kepemimpinan Presiden Trump, walaupun bukan sebagai inisiator, melainkan kongres maupun pemerintahannya sendiri (Pashentsev, 2019). Terdapat dua tujuan sementara yang ingin ditimbulkan CAATSA jika dilihat dalam perspektif SPW, antara lain untuk meningkatkan keraguan terhadap keamanan hubungan Rusia dengan negara Barat dalam bidang bisnis dan politik karena sanksi ini dapat mengancam, serta untuk mendorong perpecahan di kalangan elit Rusia. Isi dari CAATSA, pada bagian 254 menyebutkan bahwa pemerintah Amerika Serikat menyediakan bantuan finansial untuk memproses kebijakan ini, memberikan penghargaan bagi informan yang memberikan informasi menarik, dan membiayai *the Countering Russian Influence* dengan total biaya \$250 juta di tahun 2018 dan 2019.

Tidak ada perlakuan yang serupa yang dijatuhkan kepada negara yang dijatuhkan CAATSA seperti Iran maupun Korea Utara yang menyebabkan kegelisahan pada pebisnis Rusia. Hal ini dimanfaatkan untuk memperkeruh suasana dengan membuat publikasi media yang ditujukan untuk memprovokasi serangan komunitas bisnis terhadap Putin. Namun di saat yang sama, banyak publikasi yang mengabarkan bahwa Putin mengganti kerugian dengan uang dari pajak Rusia. Pashentsev menuliskan bahwa tentu peristiwa tersebut merupakan elemen dari SPW yang merupakan sebuah bagian esensial dari sanksi ekonomi terhadap Rusia (Pashentsev, 2019). Tulisan tersebut membantu peneliti untuk melihat dampak sanksi ekonomi secara lebih luas yang akan memperkuat analisis penulis pada bagian pembahasan. Peneliti memperoleh informasi terkait dampak psikologis dari sanksi yang walaupun jarang sekali dibahas, ternyata memiliki pengaruh yang signifikan. Terlihat dalam artikel tersebut, terdapat dampak psikologis secara langsung maupun tidak langsung di bidang ekonomi maupun politik. Namun, peneliti tidak melihat pembahasan mengenai psikologis para pembuat keputusan yang sebetulnya juga merupakan hasil interaksi dari kedua negara sehingga pada tulisan ini akan mencoba mengelaborasi lebih dalam dari sisi pembuat kebijakan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian asosiatif, dimana menurut Sugiyono (2013), penelitian asosiatif merupakan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui hubungan antara dua variabel atau lebih. Penelitian dengan pendekatan asosiatif dapat berfungsi untuk menjelaskan suatu gejala. Atas dasar tersebut, maka penelitian mengenai alasan Amerika Serikat dalam pemberlakuan kebijakan CAATSA terhadap Rusia merupakan penelitian dengan jenis asosiatif. Lebih lanjut, ia membagi penelitian menurut jenis data dan analisis yang dibagi menjadi dua, yaitu penelitian kualitatif dan penelitian kuantitatif. Penelitian kuantitatif diartikan sebagai sebuah penelitian yang bertujuan untuk memperoleh data berupa angka atau data kualitatif yang diterjemahkan kedalam angka. Sedangkan penelitian kualitatif sendiri merupakan penelitian yang berbentuk kata, gambar, atau skema yang diartikan sebagai penelitian dengan dasar filsafat positivisme. Penelitian kualitatif merupakan sebuah penelitian dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan melibatkan berbagai metode yang tersedia (Sugiyono, 2013). Sehingga jenis penelitian ini adalah jenis penelitian asosiatif–kualitatif.

Pengumpulan data dilakukan menggunakan metode studi pustaka, data sekunder yang diperoleh dari buku, *e-book*, jurnal, serta data-data yang disediakan secara daring. Teknologi informasi saat ini sangat membantu para peneliti dalam melakukan pencarian data atau informasi dengan menggunakan internet sebagai media alat pengumpulan data jarak jauh. Data sekunder merupakan data yang tidak didapat secara langsung dari sumber pertama dan data kualitatif biasanya berupa teks, gambar, dan suara. Penelitian ini menggunakan teknis analisis data yang digagas oleh Milles dan Huberman yang membagi dalam 4 tahapan mulai dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, serta kesimpulan.

KERANGKA PEMIKIRAN

Dalam usaha untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, peneliti membutuhkan alat analisis untuk dapat membantu peneliti dalam melihat, memahami, menjelaskan, serta menganalisis permasalahan dalam sebuah penelitian. Peneliti menggunakan teori Realisme Neo-klasik dan konsep Kepentingan Nasional. Penelitian ini mencoba memberikan analisis dari berbagai faktor yang saling berhubungan yang mengarah pada keputusan yang diambil Amerika Serikat dalam pemberian kebijakan sanksi CAATSA terhadap Rusia.

REALISME NEO-KLASIK

Prinsip utama realisme neo-klasik adalah bahwa kebijakan luar negeri tidak hanya hasil dari struktur internasional, melainkan juga terdapat faktor lain seperti pengaruh domestik dan hubungan yang kompleks atas dua variabel tersebut. Realisme neo-klasik menekankan bahwa meskipun kekuatan nasional dan posisi sebuah negara dalam struktur internasional merupakan faktor penentu dalam perumusan kebijakan sebuah negara, tetapi variabel domestik juga dapat membentuk kebijakan luar negeri suatu negara. Oleh karena itu, Rose mengklasifikasikan realisme neo-klasik sebagai teori kebijakan luar negeri karena teori ini berusaha untuk

menjelaskan mengenai keputusan kebijakan sebuah negara dalam memberikan sebuah kebijakan luar negeri kepada negara lain (Rose, 1998).

Analisis ini akan berfokus pada peran elemen dasar dari realisme neo-klasik. Realisme neo-klasik sendiri terbagi dalam dua determinan, yakni determinan internal dan determinan eksternal. Determinan internal terbagi lagi atas beberapa poin, yakni identitas nasional, preferensi elit & persepsi ancaman, dan kekuatan material relatif. Realisme neoklasik melihat bahwa negara merespon ketidakpastian dalam anarki internasional dengan berusaha mengendalikan dan membentuk lingkungan eksternalnya. Terlepas dari banyak cara yang dapat digunakan untuk mendefinisikan kepentingan sebuah negara, teori ini menjelaskan bahwa kaum neorealisme cenderung menginginkan lebih banyak pengaruh eksternal dan mengejar pengaruh tersebut sejauh kemampuan negara melakukannya. Prediksi empiris dari realisme neoklasik adalah bahwa dalam jangka panjang, jumlah materi relatif yang dimiliki sebuah negara akan membentuk ambisi yang besar. Ketika kekuatan sebuah negara semakin meningkat, negara tersebut akan berusaha untuk mempengaruhi sistem internasional melalui kebijakan luar negeri dan ketika sebuah negara mengalami penurunan kekuatan maka tindakan dan ambisi akan dikurangi dengan menyesuaikan kemampuan yang dimiliki (Rosyidin, 2015).

Realisme neoklasik berasumsi bahwa sesuatu seperti realitas objektif dan kekuatan relatif merupakan hal yang nyata. Premis tersebut dapat diperjelas dengan melihat argumen Hans Morgenthau yang terkenal bahwa “seorang pembuat kebijakan (negara A) dapat mengintip dari balik bahu negarawan (negara B)”. Realisme Neoklasik mempercayai hal yang sama namun memunculkan pemikiran bahwa dalam melakukannya, pembuat kebijakan negara A hanya melihat melalui “kaca yang gelap”, sehingga pada akhirnya, persepsi menjadi hal yang signifikan dalam pembentukan sebuah kebijakan (Rosyidin, 2015). Teori realisme neoklasik lebih lanjut berpendapat bahwa perilaku unit atau negara merupakan faktor pendukung dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri dengan melihat tekanan yang didapatkan dari negara tersebut akibat adanya perubahan dalam sistem internasional. Namun tidak hanya determinan eksternal, Gideon Rose membawa perspektif *Inside Out* dari analisis realisme neo-klasik, yakni sebuah perspektif yang dipahami sebagai kebijakan perluasan dari kebutuhan dalam negeri dengan melihat determinan domestik yang meliputi identitas nasional, persepsi ancaman, dan kekuatan material relatif.

Pertama, identitas nasional sebagai prinsip yang digunakan sebuah negara yang menjadi dasar dalam memberikan justifikasi nilai dan sistem politik dalam penyelenggaraan negara. Terdapat sebuah gagasan yang kemudian menjadi identitas nasional dari Amerika Serikat, yakni *American Exceptionalism*. Gagasan tersebut merupakan sebuah pemikiran bahwa Amerika Serikat adalah negara yang berbeda dari negara lain. Nampaknya gagasan tersebut dalam identitas nasional yang dimiliki Amerika Serikat telah memengaruhi kebijakan luar negeri kedalam dua pemikiran, yakni *exemplary* (teladan) dan *interventionist*. Pemikiran *American Exceptionalism* menyebabkan kebijakan-kebijakan yang dilakukan Amerika Serikat seringkali menggunakan cara yang dianggap tidak dapat diterima oleh negara lain. Perasaan “eksklusif” membuat Amerika Serikat berasumsi bahwa seluruh dunia menginginkan nilai-nilai yang dijunjung oleh Amerika Serikat. Nilai identitas Amerika Serikat

mengarah pada konseptualisasi pada negara lain yang menjunjung “*polar values*” sebagai ancaman yang nyata (Kershaw, 2018).

Kedua, persepsi ancaman. Hubungan internasional memahami “ancaman” atau *threat* sebagai sebuah situasi dimana sebuah agen atau negara yang memiliki kemampuan atau niat untuk memberikan konsekuensi negatif pada agen atau negara lain. Persepsi ancaman Amerika Serikat terhadap Rusia memiliki sejarah yang cukup panjang sejak awal Perang Dingin yang diperburuk dengan sifat tertutup dan “rahasia”. Berlebih-lebihan dalam menilai kekuatan musuh merupakan fenomena yang umum terutama ketika sebuah negara menghadapi lawan yang tidak mudah diakses oleh dunia luar. Walaupun kebijakan-kebijakan Amerika Serikat yang jika dilihat secara umum seringkali “tidak masuk akal” seperti dengan memberikan sanksi-sanksi ekonomi sepihak, namun dengan menggunakan konsep persepsi ancaman, maka bukan tidak masuk akal untuk menyimpulkan bahwa negara seperti Rusia yang mengalokasikan lebih banyak sumber dayanya untuk senjata memang berkomitmen untuk tujuan “jahat” sehingga memunculkan persepsi di kalangan pembuat kebijakan Amerika Serikat (Rumer & Sokolsky, 2019).

Ketiga, kekuatan material relatif. Kekuatan material relatif dipahami sebagai kekuatan yang dimiliki sebuah negara. Terdapat kata “relatif” karena kepemilikan kekuatan atau *power* menurut Gideon Rise sifatnya sementara dan dapat mengalami perubahan sejalan dengan upaya negara dalam mempertahankan serta memaksimalkan kekuatan nasionalnya. Realisme neoklasik berpendapat bahwa kekuatan material relatif membentuk parameter dasar pada suatu kebijakan luar negeri sebuah negara. Oleh karena itu, teori ini akan digunakan oleh peneliti dalam usaha untuk mengonseptualisasikan pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

KEPENTINGAN NASIONAL

Kepentingan nasional merupakan konsep dari realisme klasik dengan instrumen dasar yang fungsinya sebagai penentu arah tindakan suatu negara. Kepentingan nasional akan membentuk sebuah pola hubungan dengan negara lain sehingga kepentingan nasional menjadi faktor krusial sebagai bahan untuk menentukan arah kebijakan. Dimensi kepentingan nasional menurut Donald R. Nurchterlin dibagi menjadi beberapa bagian. Bagian pertama adalah kepentingan ekonomi dimana negara dan pemerintah bertanggung jawab atas stabilitas ekonomi negaranya. Kemudian, kepentingan pertahanan dimana negara harus mempertahankan sistem negaranya. Bagian ketiga adalah kepentingan internasional yang artinya pemerintah berusaha mewujudkan ketahanan politik negaranya dan melakukan perluasan politik ke negara lain.

Bagian keempat merupakan kepentingan ideologi dimana negara memiliki kepentingan untuk melindungi nilai-nilai identitas negaranya dari pengaruh negara luar. Keempat dimensi tersebut adalah aspek utama yang memotivasi dan memengaruhi suatu negara dalam usaha untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya dalam hubungan (Nuechterlein, 1976). Dalam upaya menganalisis mengenai kepentingan Amerika Serikat dalam kebijakan CAATSA, peneliti akan mengadaptasi konsep kepentingan nasional milik Donald R. Nurchterlin dimana pada bagian pembahasan akan dibagi menjadi kepentingan politik, ekonomi, dan keamanan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan sanksi ekonomi CAATSA tahun 2017 terhadap Rusia pada awalnya dimulai pada tahun 2014 sebagai respon atas aneksasi Krimea oleh Rusia yang dianggap Amerika Serikat sebagai bentuk dukungan bagi pemberontak di Ukraina Timur. Namun, penerapan kebijakan sanksi menjadi lebih rumit ketika memasuki tahun 2017 dimana kebijakan ini dikodifikasi dan diperluas dengan *tagline* CAATSA oleh bipartisan Amerika Serikat. Sanksi tambahan diterapkan atas perilaku Rusia yang memberi dukungan kepada Presiden Bashar Al-Assad dalam perang di Suriah serta tindakan Rusia yang terbukti melakukan intervensi dalam pemilihan presiden Amerika Serikat pada tahun 2016. Hal tersebut meskipun yang awalnya sanksi dikeluarkan pada tahun 2014 bersamaan dengan Uni Eropa yang juga mengeluarkan sanksi serupa terhadap Rusia, akhirnya sanksi Amerika Serikat terhadap Rusia dalam bentuk CAATSA menjadi semakin meluas dan terlampaui jauh dengan kebijakan Uni Eropa.

Pada Januari 2020, rezim pemerintahan Trump telah membuat daftar subjek terkena sanksi berdasarkan beberapa otoritas sanksi baru CRIIEA yang telah dijelaskan sebelumnya, antara lain mengenai serangan *cyber* yang berafiliasi dengan badan intelijen militer Rusia, pelanggaran hak asasi manusia, dan penjualan senjata. Pemerintahan Trump juga membuat daftar subjek yang terkena sanksi dibawah otoritas CRIIEA terkait dengan pengembangan pipa, kesepakatan privatisasi, ataupun mengenai dukungan ke Suriah serta daftar lain terkait dengan penghentian ekspor gas, proyek minyak tertentu, korupsi, dan sanksi sekunder terhadap orang asing yang memfasilitasi transaksi signifikan atau penghindaran sanksi bagi pihak yang ditunjuk atas sanksi CRIIEA.

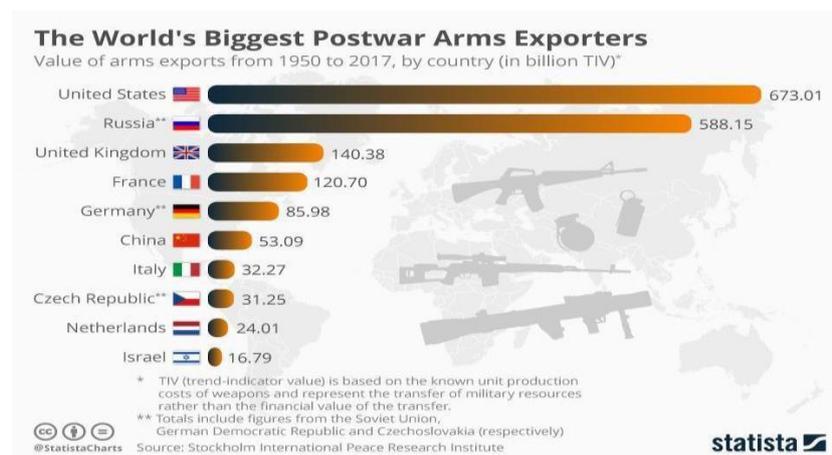
Dalam menjalankan kebijakannya, Amerika Serikat menerapkan strategi yang berbeda-beda terhadap masing-masing negara yang menjadi sasaran kebijakan CAATSA. Pada masa kepemimpinan Trump, *Title II of the Act* atau CRIIEA merupakan bagian inti dari CAATSA terhadap Rusia. Pemerintahan Trump telah mengkodifikasikan sanksi yang sebelumnya sudah diberlakukan melalui *review* dari Kongres Amerika Serikat. Kemudian, rezim pemerintahan Trump juga memberikan beberapa sanksi baru yang menargetkan berbagai aktivitas Rusia dengan cakupan sanksi yang lebih luas (Polk, 2017).

Implementasi kebijakan CAATSA dibawah kepemimpinan presiden Trump tahun 2017 mulai aktif diberlakukan pada tahun 2018 dengan memberikan sanksi pada individu atau entitas yang dianggap melanggar kebijakan CAATSA terhadap Rusia. Dalam proses pengimplementasian kebijakannya, Pashentsev menyebutkan bahwa pemerintah Amerika Serikat memberikan dukungan finansial dalam proses tersebut. Pemerintah Amerika Serikat memberikan penghargaan kepada informan yang memperoleh informasi menarik yang tertulis pada sanksi bagian 323 dan mendirikan *the Countering Russian Influence Fund* dengan dana sebesar \$250 juta di tahun 2018 dan 2019. Hal ini menjadi menarik untuk dilihat lebih dalam ketika tidak ada tindakan serupa yang diambil sehubungan dengan Iran atau Korea Utara yang juga mendapatkan sanksi CAATSA (Pashentsev, 2019).

DAMPAK CAATSA TERHADAP PERDAGANGAN SENJATA RUSIA

Tertulis bahwa setiap negara atau individu yang berperan sebagai *third party* atau pihak ketiga yang terbukti terlibat dalam transaksi yang signifikan dengan sektor yang disebutkan akan menerima *penalty* pada sanksi bagian 231 dari kebijakan CAATSA. Lalu, berdasarkan *Stockholm International Peace Research Institute*, Rusia adalah eksportir terbesar kedua di dunia setelah Amerika Serikat dengan 3 mitra teratas, yaitu India, China, dan Vietnam.

Gambar 1. Perdagangan Senjata Terbesar di Dunia Tahun 2017

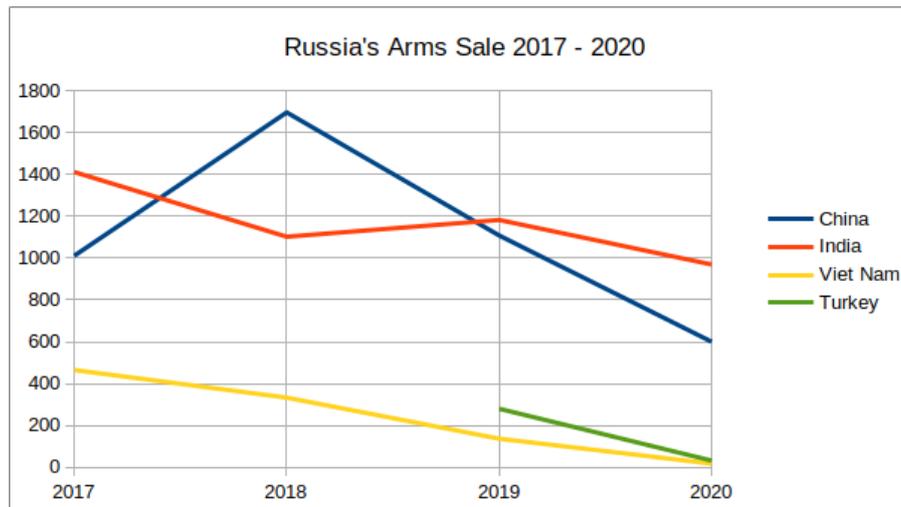


Sumber: (Statista, 2018).

Gambar di atas merupakan gambar yang memperlihatkan hasil riset yang dilakukan oleh Statista mengenai jumlah penjualan senjata negara-negara di dunia. Berdasarkan grafik di atas, dapat dilihat bahwa Rusia menempati posisi kedua terbesar sebagai eksportir senjata di dunia. Dengan dikeluarkannya kebijakan CAATSA oleh Amerika Serikat, peneliti berupaya untuk melihat apakah kebijakan tersebut memberikan pengaruh terhadap penjualan senjata Rusia, melihat kebijakan CAATSA yang ditangguhkan pada 2017 terutama dengan ketiga negara mitra yang tercatat mengimpor senjata paling banyak.

Departemen Pengembangan Peralatan Tiongkok (EDD) dan pimpinannya, Li Shangfu, dikenai sanksi oleh Amerika Serikat terkait pembelian senjata dari otoritas pengadaan persenjataan Rusia, Rosoboronexport. EDD dan Li Shangfu dimasukkan dalam daftar hitam yang berarti setiap aset keduanya yang disimpan di Amerika Serikat dibekukan dan warga Amerika Serikat dilarang melakukan bisnis dengan keduanya. Tiongkok dijatuhi lima sanksi dengan dasar EO No. 13849 yang ditandatangani Presiden Trump pada 20 September 2018 atas dasar transaksi Tiongkok yang membeli S-400 dan Su-35 (Aslan, 2019).

Grafik 1. Perdagangan Senjata Rusia terhadap Negara Mitra Rusia



Grafik di atas merupakan grafik mengenai penjualan senjata Rusia pada tahun 2017–2020. Dapat dilihat pada grafik tersebut, Tiongkok, India, dan Vietnam sebagai 3 importir senjata terbesar bagi Rusia – bahkan Turki yang tidak termasuk sebagai importir terbesar mengalami penurunan pembelian senjata, bersamaan dengan diberlakukannya kebijakan CAATSA. Hal tersebut bisa memberi gambaran bahwa sejak kebijakan sanksi berjalan, negara-negara cenderung mengurangi pembelian senjata ke Rusia yang berarti bahwa kebijakan ini berpengaruh cukup signifikan terhadap perdagangan senjata Rusia. Walaupun pada tahun 2020 cenderung merosot lebih tajam karena kondisi pandemi *COVID-19* yang dihadapi seluruh negara di dunia (Luzin, 2020).

KEPUTUSAN AMERIKA SERIKAT DALAM MENERAPKAN KEBIJAKAN CAATSA TERHADAP RUSIA TAHUN 2017

Dalam bagian ini, peneliti akan melakukan analisis menggunakan indikator yang diuraikan dalam konsep kepentingan nasional dan teori realisme neo-klasik. Konsep dan teori tersebut digunakan sebagai alat analisis mengenai perilaku Amerika Serikat dalam pemberlakuan kebijakan CAATSA terhadap Rusia pada tahun 2017. Dalam upaya menganalisis alasan Amerika Serikat dalam pemberlakuan kebijakan CAATSA terhadap Rusia, konsep kepentingan nasional dan teori realisme neo-klasik akan membantu memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai alasan perumusan kebijakan tersebut.

Kepentingan Nasional Amerika Serikat

Terdapat dua premis mengenai dasar dari pemberlakuan CAATSA terhadap Rusia. Pertama adalah untuk menekan pengaruh Rusia di Eropa dan Asia dan yang kedua adalah mengecam keras dukungan Rusia dalam konflik Suriah. Oleh karena itu, pembahasan akan meliputi kepentingan nasional Amerika Serikat di

Suriyah dan Ukraina dengan fokus aktor yang terlibat dalam kebijakan CAATSA, yakni Rusia dan Amerika Serikat.

(1) Kepentingan Internasional

Menurut Hal Brands (2020), beberapa alasan menjadikan Ukraina sebagai negara yang penting bagi Amerika Serikat. Pertama, Ukraina menjadi penting karena Amerika Serikat harus memilih untuk menjaga persaingannya dengan musuh yang sejauh mungkin dari wilayahnya dan sekutu utamanya. Jika Amerika Serikat dan Rusia harus bersaing untuk memperebutkan dominasi di Eropa, maka Amerika Serikat lebih baik memilih Ukraina yang menjadi lahan konflik dibanding Jerman maupun Polandia. Memberikan dukungan terhadap Ukraina dalam mempertahankan kedaulatannya adalah cara Amerika Serikat untuk membuat Rusia tetap “sibuk di halaman belakang rumahnya sendiri” (Brands, 2020).

Alasan kedua atas pentingnya Ukraina bagi Amerika Serikat berkaitan dengan premis lama mengenai kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang mengatakan bahwa Amerika Serikat harus menghadapi ketidakstabilan dan agresi dari awal. Jika Amerika Serikat memilih diam dan memberikan pesan bahwa tindakan invasi yang dilakukan Rusia adalah bukan kejahatan besar, hal tersebut hanya akan mendorong perilaku yang serupa yang akan terulang baik oleh Rusia sendiri maupun negara lain dan di tempat lain. Meskipun hal tersebut tidak akan mengarah pada serangan militer langsung oleh Rusia terhadap Amerika Serikat, namun hal itu dapat mengikis legitimasi Amerika Serikat dalam lingkungan internasional yang sudah dibangun dengan susah payah.

Amerika Serikat juga memiliki kepentingan politik di Suriyah yang menjadi salah satu *highlight* dari kebijakan sanksi ekonomi CAATSA terhadap Rusia. Kutukan Amerika Serikat terhadap Rusia dalam intervensinya di Suriyah bukan tanpa alasan. Kepentingan utama yang menyebabkan keterlibatan Amerika Serikat dalam konflik Suriyah adalah keinginannya untuk menggulingkan pemerintahan Bashar Assad karena dianggap menghambat kepentingan Amerika Serikat di Suriyah. Amerika Serikat memiliki pemikiran bahwa jika berhasil menggulingkan pemerintahan, maka semakin besar peluangnya untuk menyebarkan pengaruh politiknya di Timur Tengah. Selain itu, ada kepentingan juga di Suriyah untuk membendung pengaruh Iran yang dapat membahayakan keamanan Israel (Bahar & Hasan, 2014).

(2) Kepentingan Ekonomi

Instrumen kebijakan sanksi ekonomi digunakan Amerika Serikat dengan tujuan untuk menekan anggaran pengeluaran. Sanksi ekonomi diberlakukan terhadap Rusia karena biaya dalam penyelenggaraannya jauh lebih murah jika dibandingkan dengan menggunakan kekuatan militer. Menurut David C. Gompert dan Hans Binnendijk (2016), strategi kebijakan sanksi ekonomi merupakan tindakan yang tepat bagi Amerika Serikat karena sanksi ekonomi merupakan pilihan yang lebih murah dan tidak beresiko. Dengan mengambil keputusan tersebut, Amerika Serikat dapat menghemat anggaran namun tetap mampu memberikan tekanan kepada negara lawan, yakni Rusia (Gompert & Binnendijk, 2016).

Selain memiliki tujuan untuk memilih alternatif yang lebih “murah”, Amerika Serikat juga memiliki kepentingan vital dalam upaya untuk mengubah perilaku Rusia di lingkungan internasional, terutama Eropa dan Asia sesuai dengan kebijakan CAATSA yang diberlakukan AS terhadap Rusia. Kepentingan tersebut adalah menjaga keamanan sumber energi untuk negaranya. Dalam memenuhi kepentingan tersebut, AS kerap kali memutuskan untuk melakukan intervensi pada negara yang menjadi kunci dalam pemenuhan kebutuhannya, termasuk Suriah yang menjadi landasan pemberlakuan kebijakan CAATSA terhadap Rusia.

(3) Kepentingan Keamanan

Amerika Serikat menata ulang kebijakan politik luar negerinya agar lebih berfokus pada upaya pemberantasan jaringan teror dan menyerukan peperangan di beberapa negara Timur Tengah yang dianggap sebagai kelompok teroris. Salah satu kebijakan yang berkaitan dengan upaya menjaga kepentingan nasional Amerika Serikat adalah kebijakan CAATSA tahun 2017 terhadap Rusia yang menentang aktivitas Rusia yang mendukung rezim Bashar Al Assad atas tuduhan pengembangan *Weapon of Mass Destruction* (WMD) (Bahar & Hasan, 2014). Selain kepentingannya di Suriah, kebijakan ini juga memiliki kepentingan untuk melawan kekuatan Rusia di Ukraina. Potensi geografis Ukraina yang terletak dekat dengan Eropa dan Rusia menjadikan Ukraina sangat strategis atas keamanan energi. Rusia juga sangat bergantung terhadap Ukraina dalam beberapa hal seperti penyaluran energi Rusia harus melewati Ukraina, kemudian penempatan Armada Rusia di Ukraina, dan peran yang dimiliki Ukraina dalam proyek Eurasia. Ketergantungan tersebut dimanfaatkan Amerika Serikat untuk mencapai kepentingan nasionalnya dalam membendung posisi Rusia di Ukraina.

(4) Kepentingan Ideologi

Melalui CAATSA, Amerika Serikat berupaya untuk mempertahankan serta memperluas nilai liberalisme seperti demokrasi. Ukraina merupakan wilayah yang didalamnya terdapat persaingan intens antara bentuk pemerintahan yang otoriter dan demokratis. Tindakan yang dilakukan Putin pada tahun 2014 tidak semata-mata mengenai agresi militer, namun juga merupakan upaya berkelanjutan yang sudah dilakukan sejak awal tahun 2000-an dimana Rusia mencegah Ukraina untuk bergabung dengan Eropa. Upaya tersebut dilakukan dengan mendorong korupsi dan mendukung pemimpin yang tidak liberal di Ukraina. Melihat beberapa kepentingan strategis Amerika Serikat di Ukraina dan jika terjadi keberhasilan demokrasi di Ukraina, tentu akan merusak legitimasi otokrasi Putin di Rusia, sehingga Amerika Serikat memiliki kepentingan yang nyata atas nasib politik di Kyiv (Ibukota Ukraina). Persepsi ini menjadi salah satu sebab atas langkah-langkah dalam mempromosikan “*good governance*” atau pemerintahan yang baik serta kegiatan memerangi korupsi di Ukraina sama pentingnya dengan memberikan bantuan militer. Hal ini diimplementasikan dengan menerapkan kebijakan CAATSA yang juga mengatur mengenai korupsi pada pasal 228.

Analisis Realisme Neo-Klasik Kebijakan CAATSA terhadap Rusia Tahun 2017

Realisme Neo-klasik dibagi menjadi 2 bagian, yakni pembahasan mengenai determinan domestik dan pembahasan mengenai determinan eksternal. Determinan domestik dibagi menjadi tiga pembahasan dalam lingkup faktor dalam negeri, yakni

analisis mengenai identitas nasional Amerika Serikat, kemudian persepsi ancaman yang dimiliki Amerika Serikat, dan yang terakhir adalah kekuatan material relatif Amerika Serikat. Kemudian determinan eksternal akan membahas bagaimana kondisi eksternal dapat memengaruhi sebuah kebijakan luar negeri sebuah negara.

(1) Determinan Domestik

Menurut Gideon Rose, pembahasan mengenai determinan domestik dalam penentuan alasan sebuah negara dalam memberlakukan sebuah kebijakan luar negeri merupakan determinan yang memiliki peranan penting. Gideon Rose menggunakan konsep *innenpolitik* dalam upaya untuk menentukan faktor-faktor domestik yang menjadi indikator perumusan kebijakan. Dalam tulisan ini, peneliti menggunakan tiga determinan domestik yang akan dibahas satu persatu, yakni determinan identitas nasional, determinan persepsi ancaman, dan determinan kekuatan material relatif.

- Identitas Nasional Amerika Serikat

Terdapat sebuah gagasan pada identitas nasional yang dimiliki Amerika Serikat, yakni *exceptionalism* terbagi menjadi dua aliran pemikiran yakni Amerika Serikat sebagai “teladan yang patut dicontoh” dan “intervensionis” dimana nilai-nilai Amerika Serikat harus disebarakan ke seluruh dunia. Pada bagian pemikiran yang pertama, Amerika Serikat adalah teladan yang terlihat mempengaruhi kebijakan luar negeri Amerika Serikat menjadi dominan sampai terjadinya perang *Spanish–American* yang kemudian mengubah arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat dengan lebih mengarah pada intervensionis – yang dimulai pada pasca tahun 1945 (Edwards, 2018). Intervensionis menjadi dominan sebagai identitas AS pada akhir Perang Dunia II. Gagasan tersebut semakin menguat berdasarkan pemikiran bahwa Amerika Serikat yang muncul sebagai pemenang saat itu memiliki peran yang seakan menjadi pertanda global atas nilai-nilai yang dianggap tidak tertandingi, yakni demokrasi dan ekonomi pasar bebas untuk kemudian membawa kedua nilai tersebut sebisa mungkin ke seluruh dunia – serta mendukung negara-negara yang memiliki cita-cita yang sama. Hal ini menurut McCartney yang disebut dengan “*American Mission*” (McCartney, 2012).

Identitas nasional Amerika Serikat seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya pada akhirnya memberikan peran yang sangat signifikan terhadap bagaimana Amerika Serikat mempersepsikan mengenai “musuh” atau “kawan”. Identitas dibangun dengan memproyeksikan diri, bagaimana orang lain memproyeksikan kita, dan bagaimana kita memproyeksikan orang lain (Hixson, 2009). Cara identitas Amerika Serikat memproyeksikan musuh atau teman menjadi penting karena menjadi benang merah dari suatu kebijakan bisa tercipta, salah satunya adalah kebijakan CAATSA.

Untuk memahami mengapa Amerika Serikat memberlakukan kebijakan sanksi yang ofensif terhadap Rusia yakni CAATSA, maka kita harus memahami bagaimana Amerika Serikat mempersepsikan Rusia. Jika kita menarik garis sejarah kembali pada era awal pasca Perang Dunia II, maka dapat tergambar bagaimana identitas nasional Amerika Serikat memengaruhi persepsinya terhadap Rusia (saat itu *Union of Soviet Socialist Republics*

(USSR). Kebijakan Amerika Serikat terhadap USSR diberikan untuk melawan negara yang dulunya sekutu dengan tujuan untuk menahan dan sebisa mungkin melawan kekuasaan lain yang dianggap sebagai ancaman.

Hal ini terjadi karena identitas yang dimiliki Amerika Serikat memegang teguh empat faktor yang menjadi kunci, yakni demokrasi, pasar bebas, kebebasan pribadi, dan nilai judeo-kristen. Perbedaan nilai menjadi faktor yang signifikan dimana USSR menganut sosialis/komunis dan kecenderungannya dalam *totalitarian* serta memiliki tendensi pada ateistik sehingga USSR bahkan dianggap sebagai “kutukan” bagi identitas nasional Amerika Serikat (Campbell, 1993). Untuk mencegah Rusia semakin berkembang yang bisa mengganggu kenyamanan identitas nasional Amerika Serikat, maka diberlakukan sanksi-sanksi ofensif termasuk CAATSA. Tujuannya diberlakukannya sanksi secara global terhadap siapa saja yang melakukan transaksi dengan Rusia adalah untuk meningkatkan keraguan negara lain (terutama negara Barat dan kaum politik borjuis) terhadap prospek keamanan jika melakukan kerjasama dengan Rusia dan memecah belah kaum oligarki di Rusia.

- Persepsi Ancaman Amerika Serikat

Persepsi ancaman berperan penting dalam memengaruhi arah kebijakan sebuah negara. Keputusan elit, dalam hal ini kongres dan presiden dalam mengeluarkan kebijakan sanksi ekonomi CAATSA terhadap Rusia juga merupakan hasil dari persepsi ancaman yang dimiliki oleh Amerika Serikat. Berdasarkan laporan tahunan yang dikeluarkan pemerintah Amerika Serikat, dua hal inti yang menjadi alasan Amerika Serikat memberlakukan CAATSA terhadap Rusia dalam bentuk CRIIEA adalah keterlibatan Rusia dalam pemilihan presiden Amerika Serikat tahun 2016 dan intervensi Rusia dalam konflik Ukraina dan Suriah. Kedua alasan utama ini dapat dijelaskan menggunakan persepsi ancaman. Komite Intelijen Senat Amerika Serikat menetapkan bahwa Rusia melakukan aktivitas intervensi dalam pemilihan presiden Amerika Serikat 2016 dengan upaya meretas sistem perusahaan mesin pemungutan suara, memanipulasi sistem dan proses pemungutan suara, dan menyebarkan informasi yang keliru yang menyebabkan perselisihan di media sosial. Hal tersebut kemudian dikonfirmasi dengan laporan yang dilakukan oleh Robert Mueller mengenai Rusia (Mrachek, 2021). Walaupun Mueller tidak menemukan bukti atas terjalannya kerjasama antara Trump dengan Rusia, namun hal tersebut semakin meningkatkan persepsi negatif Amerika Serikat terhadap Rusia.

Tindakan yang diambil Amerika Serikat atas persepsi ancamannya terhadap Rusia pada satu sisi dianggap terlalu memaksakan diri dengan membuat komitmen dan kebijakan yang tidak realistis seperti memberlakukan sanksi ekonomi kepada negara lain yang membeli senjata ke Rusia, namun di sisi lain perilaku tersebut menjadi rasional karena kesalahan dalam membaca “ancaman” dari Rusia dapat mengakibatkan konsekuensi yang berbahaya. Persepsi ancaman yang dimiliki Amerika Serikat terhadap Rusia pada akhirnya menjadi dasar yang relevan untuk membaca perilaku Amerika Serikat dalam mengeluarkan kebijakan yang walaupun secara umum terlihat “tidak etis” (Rumer & Sokolsky, 2021).

- Kekuatan Material Relatif Amerika Serikat

Dalam bidang ekonomi, sampai hari ini masih belum ada negara yang mampu menggeser Amerika Serikat sebagai posisi teratas dalam urutan Produk Domestik Bruto (PDB) menurut Statista. Dalam perbandingan PDB, Rusia hanya menempati urutan ke-11 di dunia pada 2017 dengan hanya 2% dari total PDB di dunia. Kontras dengan Amerika Serikat yang menyumbang hampir seperempat dari *productive output* dunia dengan angka mencapai 24,4%. Hal tersebut mengindikasikan kekuatan material relatif yang dimiliki Amerika Serikat di bidang ekonomi masih sangat mampu untuk mempertahankan hegemoninya dalam perekonomian global (Heritage, 2017).

Selain dalam bidang ekonomi, menurut teori realisme neo-klasik kapabilitas sebuah negara juga perlu dilihat dari kapabilitas militernya. Berdasarkan data yang dirilis oleh *Global Firepower Index 2017* mengenai peringkat negara-negara yang memiliki militer terkuat di dunia, Amerika Serikat menduduki peringkat pertama dengan disusul oleh Rusia di peringkat ke dua. Berdasarkan data *Stockholm international Peace Research Institute (SIPRI)*, Amerika Serikat menghabiskan 3,4% dari PDB untuk anggaran militer pada tahun 2017. Kapabilitas militer yang dimiliki Amerika Serikat menjadikannya sebagai negara yang memegang posisi strategis berkaitan dengan penyelesaian berbagai persoalan internasional.

Pada tahun 2017, dapat dilihat bahwa kekuatan material relatif Amerika Serikat menunjukkan angka yang cukup bersaing dengan Rusia. Amerika Serikat memiliki personel aktif sebanyak 2,5 juta dengan anggaran sebesar \$581 miliar, sangat jauh dengan anggaran yang dimiliki Rusia yang hanya \$46 miliar. Total kekuatan Angkatan Udara Amerika Serikat sebanyak 13.463 aset sementara Angkatan Laut Amerika Serikat memiliki total 75 Aset. Sangat jauh jika dibandingkan dengan Angkatan Udara Rusia yang hanya memiliki 3.547 aset dan Angkatan Laut hanya sebanyak 60 aset. Hal tersebut sudah sangat menggambarkan kapabilitas Amerika Serikat dalam bidang militer sebagai kekuatan material relatif yang menjadi faktor penting dalam upaya menjelaskan perilaku Amerika Serikat terhadap Rusia (SIPRI, 2016).

(2) Determinan Eksternal Amerika Serikat

Dalam usaha untuk memahami perilaku Amerika Serikat atas pemberian sanksi ekonomi CAATSA terhadap Rusia, dengan melihat determinan eksternalnya adalah dengan menarik titik awal masalah yang menjadi dasar pemberian kebijakan, yakni intervensi Rusia pada konflik Ukraina dan Suriah. Terdapat konflik kepentingan yang menyebabkan perpecahan antara pro Barat dengan pro Rusia yang menyebabkan tekanan terhadap pembuat kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Blessing Simura dalam tulisannya menyebutkan bahwa Konflik di Ukraina merupakan perpanjangan konflik dari Suriah yang masih dalam ruang lingkup kepentingan geopolitik antara Amerika Serikat dengan Rusia sehingga hal ini memperkuat argumentasi bahwa Amerika Serikat memberikan kebijakan sanksi CAATSA terhadap Rusia tidak hanya karena faktor domestik Amerika Serikat, namun juga karena faktor eksternal dimana Rusia

mengganggu kepentingan geopolitik Amerika Serikat di Suriah dan Ukraina (Simura, 2015).

Kehadiran Rusia yang mendukung rezim Bashar Al Assad dengan melibatkan diri secara militer serta meningkatkan pasokan senjata militer ke Suriah semakin memperkeruh konflik Suriah. Selain hal tersebut, Rusia kerap memperbarui bantuan militer berupa pelatihan kepada pihak yang mendukung Rusia agar dapat mempertahankan aliansinya di Suriah. Hal tersebut juga menjadi salah satu faktor eksternal yang menggerakkan Amerika Serikat untuk mempertahankan uni polaritas yang telah dibangun.

Selain keterlibatan terus-menerus oleh Rusia pada konflik Suriah, faktor eksternal dalam perumusan kebijakan sanksi ekonomi CAATSA adalah intervensi Rusia dalam konflik Ukraina. Rusia memberikan berbagai tekanan kepada Ukraina sebagai respon atas rencana perjanjian perdagangan antara Ukraina dengan Uni Eropa seperti tindakan mempersulit pemeriksaan cukai barang impor dari Ukraina untuk masuk ke Rusia, memberikan sanksi perdagangan pada Agustus 2013, dan memberikan ancaman hutang gas Ukraina. Tindakan-tindakan tersebut membuahkan hasil saat Presiden Ukraina, Yanukovych membatalkan perjanjian tersebut dan memilih untuk membuat kerjasama dengan Putin. Keputusan tersebut ternyata justru menciptakan kekacauan dimana masyarakat yang ingin Ukraina bergabung dengan Eropa Barat kecewa dengan keputusan tersebut dan menggelar demonstrasi besar-besaran (Lisbet, 2014).

Disamping itu, tindakan Rusia dalam melakukan aneksasi Krimea merupakan tindakan brutal dan bagi Amerika Serikat dianggap melanggar norma internasional sehingga hal tersebut dapat menjadi faktor eksternal atas kebijakan CAATSA terhadap Rusia. Pemikiran tersebut lahir dari pidato yang disampaikan oleh Duta Besar Amerika Serikat untuk PBB, Nikki Haley. Dalam pidato pertamanya di PBB pada tanggal 2 Februari 2017, Haley langsung menyampaikan kritik sebagai representatif dari Amerika Serikat terhadap tindakan agresif yang dilakukan Rusia terhadap Ukraina. Haley memastikan bahwa sanksi terhadap Rusia akan terus dipertahankan selama konflik di Ukraina Timur tidak diselesaikan (Feltman, 2017).

KESIMPULAN

Hal yang melatarbelakangi Amerika Serikat dalam pemberlakuan kebijakan CAATSA terhadap Rusia adalah untuk melindungi kepentingannya pada kawasan-kawasan yang "diganggu" oleh Rusia. Amerika Serikat memiliki kepentingan baik ekonomi, politik, maupun militer di kedua wilayah yang diintervensi oleh Rusia, yakni Ukraina dan Suriah. Keterkaitannya dengan kebijakan CAATSA adalah dimana dalam kebijakan tersebut tidak hanya memberikan sanksi ekonomi atas transaksi senjata yang dilakukan oleh negara lain ke Rusia, Amerika Serikat bahkan mengkhususkan pasal-pasal yang mengatur tentang pelarangan intervensi Rusia di Ukraina dan Suriah sehingga menguatkan premis bahwa kebijakan ini dilatarbelakangi oleh upaya Amerika Serikat untuk menjaga kepentingannya. Untuk mencegah Rusia semakin berkembang yang bisa mengganggu kenyamanan identitas nasional Amerika Serikat, maka diberlakukan sanksi-sanksi ofensif termasuk CAATSA. Tujuan diberlakukannya sanksi secara global terhadap siapa saja yang melakukan transaksi dengan Rusia adalah untuk meningkatkan keraguan negara lain (terutama negara Barat dan kaum

politik borjuis) terhadap prospek keamanan jika melakukan kerjasama dengan Rusia dan memecah belah kaum oligarki di Rusia. Hasil dari pemikiran ini termasuk alasan lain dari pemberian kebijakan agar Rusia menggeser kebijakan domestik dan luar negerinya. Pemaparan di atas menjelaskan dan memberikan kesimpulan mengenai mengapa Amerika Serikat memberlakukan kebijakan CAATSA terhadap Rusia. Dapat dilihat bahwa sanksi CAATSA merupakan sebuah kebijakan ofensif yang didasarkan pada sentimen anti-Rusia dan telah menjadi sebuah gagasan yang berakar pada Amerika Serikat.

REFERENSI

- Aslan, M. (2019). *ABD'nin Yatırım Programları Kapsamında CAATSA: Türkiye'nin Durumu*. İran Araştırmaları Merkezi.
- Bahar, Z., & Hasan, M. N. (2014). Dukungan Amerika Serikat Terhadap Kelompok Oposisi Suriah (The United States Endorsement to Syrian Opposition Groups). *Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Udayana*, 1–10.
- Brands, H. (2020). Yes, Ukraine matters to the U.S. *Japantimes.Id*. <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/02/17/commentary/world>
- Campbell, D. (1993). Writing security: United States Foreign Policy and The Politics of Identity. *International Affairs*, 69(2), 341–342. <https://doi.org/10.2307/2621611>
- Edwards, J. A. (2018). Make America great again: Donald Trump and redefining the U.S. role in the world. *Communication Quarterly*, 66(2), 176–195. <https://doi.org/10.1080/01463373.2018.1438485>
- Feltman, U. (2017). Nikki Haley - First Address to the United Nations Security Council. *February, February*, 1–3.
- Gompert, D. C., & Binnendijk, H. (2016). The Power to Coerce: Countering Adversaries. In *In The Power to Coerce: Countering Adversaries Without Going to War* (pp. 1–38). RAND Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt1b67wn2.6>
- Hasyaimi, M. A. (2015). Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Untuk Menciptakan Stabilitas Hegemoni pada Era Pasca Perang Dingin. *Global & Policy*, 3(2), 112–119.
- Heritage. (2017). *United States Index of Economic Freedom*. Heritage. <https://www.heritage.org/index/country/unitedstates>
- Hixson, W. L. (2009). *The myth of American diplomacy: National identity and U.S. foreign policy*. Yale University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/03612759.2008.10527248>
- Keaney, J. (2020). *US-Russia Cooperation*. American Security Project; American Security Project. <https://www.americansecurityproject.org/us-russia-relationship/us-russia-cooperation/>
- Kershaw, M. (2018). *How National Identity Influences US Foreign Policy* (pp. 1–5).
- Lisbet. (2014). *Krisis Ukraina*. VI(05P3DI), 2009–2012. http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info_Singkat-VI-5-I-P3DI-Maret-2014-69.pdf
- Luzin, P. (2020). *The Influence of the Pandemic on Russia's Defense Industry*. Eurasia Daily Monitor. <https://jamestown.org/program/the-influence-of-the-pandemic-on-russias-defense>

- McCartney, P. T. (2012). Religion, the Spanish-American war, and the idea of American mission. *Journal of Church and State*, 54(2), 257–278. <https://doi.org/10.1093/jcs/csr050>
- Mrachek, A. (2021). *Russia Is a Threat to the United States*. Newsweek.Com. Newsweek.Com.
- Neistat, O. (2017). *The Countering America 's Adversaries through Sanctions Act 2017 , the Trump Administration and Bureaucratic Drift*. 24–32.
- Nuechterlein, D. E. (1976). National interests and foreign policy: A conceptual framework for analysis and decision-making. *British Journal of International Studies*, 2(3), 246–266. <https://doi.org/10.1017/S0260210500116729>
- Pashentsev, E. (2019). Strategic communication in EU-Russia relations. In *Palgrave Macmillan* (pp. 17–60). https://doi.org/10.1007/978-3-030-27253-1_2
- Polk, D. (2017). *The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act Becomes Law*.
- Polyakova, A. A., & Letsas, F. F. (2019). *On the record: The U.S.* Brookings.Edu. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/09/25/on-the-record-the-u-s-administrations-actions-on-russia/>
- Rennack, D., Katzman, K., & Welt, C. (2017). *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10694>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 51(1), 145–172. <https://doi.org/10.1057/9780230226203.3160>
- Rosyidin, M. (2015). *The Power of ideas: konstruktivisme dalam studi hubungan internasional* (M. Yahya (ed.)). Tiara Wacana.
- Rumer, E., & Sokolsky, R. (2019). Thirty Years of U.S. Policy Toward Russia: Can the Vicious Circle Be Broken? *Carnegie Endowment for International Peace*, 31. <https://carnegieendowment.org/2019/06/20/thirty-years-of-u.s.-policy-toward-russia-can-vicious-circle-be-broken-pub-79323>
- Rumer, E., & Sokolsky, R. (2021). *Grand Illusions : The Impact of Misperceptions About Russia on U.S Policy*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Simura, B. (2015). USA and Russia in Syria and Ukraine: The Irony of Geo-Political Interventions. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 14(1), 67. <https://doi.org/10.21599/atjir.66684>
- SIPRI. (2016). *The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies, 2015*. S.I.P.R.I. <https://www.sipri.org/publications/2016/sipri-fact-sheets/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-2015>
- Statista. (2018). *The World's Biggest Postwar Arms Exporters*. Statista. <https://www.statista.com/chart/13205/the-worlds-biggest-postwar-arms-exporters/>
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.