

## BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis akan menerangkan mengenai latar belakang topik yang akan dibahas, yaitu mengenai kebijakan Amerika Serikat (yang selanjutnya disingkat AS) melalui Departemen Pengendalian Aset Asing (*Office of Foreign Assets Center* – OFAC) yang menunjuk entitas maupun individu yang telah ikut campur maupun merusak pemilihan umum AS tahun 2016. Kemudian, melalui latar belakang itu, penulis akan membuat suatu rumusan masalah dan menerangkan teori maupun konsep apa yang akan digunakan untuk menjadi kerangka pemikiran topik yang akan dibahas. Setelah itu, penulis akan membuat hipotesa berdasarkan latar belakang, serta kerangka teoritik yang telah ditulis sebelumnya. Untuk melengkapi keterangan penelitian ini, penulis menerangkan metode yang digunakan, tujuan dilakukannya penelitian, serta jangkauan untuk membatasi penyimpangan topik, dan rencana sistematika untuk mengurutkan susunan pembahasan.

### A. Latar Belakang Masalah

Pada 15 Maret 2018, OFAC di bawah undang-undang Penentang Lawan Amerika Serikat melalui Sanksi-Sanksi (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* – CAATSA) serta Pemerintah Eksekutif (*Executive Order* – E.O.) 13694, memblokir properti orang-orang maupun entitas tertentu yang terlibat dalam aktivitas siber berbahaya<sup>1</sup>.

Jenis penyerangan siber oleh aktor Rusia ini merupakan peretasan pemilu. Sejak 1964, orang Amerika telah mengandalkan komputer untuk

---

<sup>1</sup> “*Treasury Sanctions Russian Cyber Actors for Interference with the 2016 U.S. Elections and Malicious Cyber-Attack*” (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0312>, Diakses 17 November 2019).

menghitung suara, namun seiring berjalannya waktu, ketergantungan yang semakin meningkat terhadap teknologi seperti pendaftaran pemilih secara digital dan pemilihan elektronik, serta tabulasi komputer, telah menciptakan peluang bagi para peretas untuk menyabotasi pemilihan<sup>2</sup>.

Pemerintah AS menuduh Rusia ikut campur dalam pemilihan umum AS 2016 dengan melakukan peretasan Komite Nasional Demokrat (*Democratic National Committee* – DNC) dan membocorkan dokumennya ke WikiLeaks hingga tersebar di media massa, seperti yang dilansir laman berita The Guardian. Pejabat intelijen AS mengutarakan mengenai upaya para peretas Rusia yang berulang kali berusaha meretas masuk ke institusi utama AS, yaitu Gedung Putih dan departemen negara sebelum pemilihan tahun 2016<sup>3</sup>.

Badan Intelijen Pusat AS (*Central Intelligence Agency* – CIA) dan Biro Investigasi Federal AS (*Federal Bureau of Investigation* – FBI) menyatakan bahwa pemerintah Rusia sengaja melakukan kampanye untuk mempengaruhi pemilihan dan bertujuan untuk merusak kampanye kepresidenan Hillary Clinton dan

---

<sup>2</sup> Kartikay Mehrotra dan Andrew Martin, “What is Election Hacking, and Can it Change Who Wins?” (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-06/what-is-election-hacking-and-can-it-change-who-wins-quicktake>, Diakses 27 Maret 2020).

<sup>3</sup> Luke Harding, “What we Know About Russia’s Interference in the US Election” (<https://www.theguardian.com/us-news/2016/dec/16/qa-russian-hackers-vladimir-putin-donald-trump-us-presidential-election>, Diakses 16 Oktober 2019).

mengganggu proses demokrasi AS<sup>4</sup>. Mereka menggunakan taktik berupa pengiriman email *phising*<sup>5</sup>, yang kemudian tersebar dan diterima oleh salah satu ketua kampanye Hillary Clinton, John Podesta, dan oleh ajudannya diteruskan kepada seorang teknisi untuk diperiksa. Teknisi tersebut secara tidak sengaja menuliskan bahwa tidak ada yang salah pada pesan itu sehingga memungkinkan Moskow mengakses 60.000 email Podesta<sup>6</sup>.

Penilaian Komunitas Intelijen (*Intelligence Community Assessment ICA*) menilai bahwa Presiden Rusia, Vladimir Putin memerintahkan kampanye yang mempengaruhi pada pemilihan umum AS pada 2016, bertujuan untuk merusak kepercayaan publik pada proses demokrasi AS, merendahkan sekretaris Clinton, dan merusak keterpilihan dan potensi kepresidenannya<sup>7</sup>.

Meskipun begitu, penilaian komunitas intelijen disanggah oleh tim transisi Trump dengan mengatakan bahwa<sup>8</sup>:

---

<sup>4</sup> Jonathan Masters, *"Russia, Trump, and the 2016 U.S. Election"* (<https://www.cfr.org/backgrounder/russia-trump-and-2016-us-election>), Diakses 16 Oktober 2019).

<sup>5</sup> Suatu metode untuk melakukan penipuan dengan mengelabui target dengan maksud untuk mencuri akun target. Istilah tersebut berasal dari kata "fishing", atau dengan kata lain, memancing korban untuk masuk ke dalam jebakan. Phising tentu sangat beresiko karena pelaku dapat mencuri informasi penting dengan mengambil alih akun korban untuk maksud tertentu.

<sup>6</sup> Luke Harding, Op. Cit.

<sup>7</sup> *"Background to Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution"*, 2017.

<sup>8</sup> Nahal Toosi, *"Trump Team Rejects Intel Agencies ' Claims of Russian Meddling"*

*“These are the same people that said Saddam Hussein had weapons of mass destruction. The election ended long time ago in one of the biggest Electoral College victories in history. It’s now time to move on...”*

*“ Mereka adalah orang yang sama, yang mengatakan bahwa Saddam Hussein memiliki senjata pemusnah massal”.*

Investigasi dilakukan dengan dipimpin oleh Penasihan Khusus Robert Mueller yang mendakwa beberapa entitas Rusia terkait upaya mereka untuk ikut campur dalam sistem politik AS. Ia mendapatkan mandat untuk memeriksa hubungan antara kampanye Trump dan pemerintah Rusia<sup>9</sup>. Ia menulis laporan menjadi dua volume, yang telah dipersingkat oleh penulis. Volume I, investigasi terhadap Badan Penelitian Internet (*Internet Research Agency – IRA*) yang dicurigai menerima dana dari oligarki Rusia Y Evgeniy Prigozhin, dan Prigozhin dilaporkan memiliki hubungan dengan Presiden Rusia Vladimir Putin. Volume II yaitu menyelidikan terhadap serangkaian tindakan oleh Presiden yang terkait dengan investigasi interferensi Rusia, termasuk perilaku Presiden terhadap petugas penegak hukum yang mengawasi penyelidikan dan para saksi<sup>10</sup>.

Kemungkinan-kemungkinan yang dipaparkan penulis sebelumnya, berasal dari media-media yang

---

(<https://www.politico.com/story/2016/12/trump-team-russia-cia-intel-election-232460>, Diakses 17 Oktober 2019).

<sup>9</sup> Jonathan Masters, Op.Cit.

<sup>10</sup> Diambil dari abstrak untuk penjelasan singkat mengenai investigasi Robert S. Mueller, *“Report on the Investigation Into Russia Interference in the 2016 Presidential Election”*, Vol. I: 1-199 and II: 1-182, March (2019), A1, B1-B14, C1-C23.

masih memperdebatkan akan intervensi Rusia terhadap pemilu AS tahun 2016. Namun, hal tersebut tidak menjauhkan Rusia dari sanksi, malah semakin menimbulkan kecurigaan antara kedua negara tersebut. Terlihat dari bagaimana sikap AS yang menganggap sanksi sebagai kebijakan untuk mencegah aktivitas Rusia yang tidak menyenangkan, dengan menjatuhkan sanksinya kepada orang-orang Rusia (perorangan maupun entitas) sebagai tanggapan atas invasi Rusia ke Ukraina, campur tangannya di dalam pemilu AS 2016, serangan siber, pelanggaran hak asasi manusia, penggunaan senjata kimia, proliferasi senjata, perdagangan ilegal dengan Korea Utara, serta dukungan ke Suriah dan Venezuela<sup>11</sup>.

Sanksi yang dijatuhkan pada orang-orang Rusia dalam menanggapi aktivitas siber yang berbahaya didasarkan pada dua otoritas, yaitu E.O. 13694, sebagaimana diubah oleh E.O. 13757, suatu Perintah Eksekutif yang menargetkan mereka yang terlibat serangan cyber terhadap infrastruktur kritis, untuk keuntungan finansial atau komersial atau untuk secara signifikan mengganggu ketersediaan komputer maupun jaringan, atau mengganggu proses pemilihan AS dan institusi. Otoritas kedua adalah Aksi Melawan Pengaruh Rusia di Eropa dan Eurasia 2017 (*Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act 2017 – CRIIEEA*), bagian 224 yang mengharuskan Presiden untuk menjatuhkan sanksi sebagai tanggapan atas serangkaian kegiatan yang dilakukan atas nama pemerintah Rusia yang merusak lembaga demokrasi atau pemerintah. Dalam hal ini CRIIEEA mengharuskan Presiden untuk menjatuhkan sanksi pemblokiran pada para pelaku yang secara sadar terlibat dalam kegiatan

---

<sup>11</sup> Dianne E. Rennack dan Cory Welt, "U.S. Sanctions on Russia: An Overview Version 7" ([www.crs.gov%7C7-5700](http://www.crs.gov%7C7-5700), Diakses 17 Oktober 2019).

yang merusak keamanan siber atas nama pemerintah Rusia. Dalam hal ini AS menetapkan orang-orang Rusia yang terdiri dari Badan Intelijen Rusia (*Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti* – FSB), dan Intelijen Militer (*Glavnoje Razvedyvatel'noje Upravlenije* – GRU), terdakwa oleh Kantor Penasehat Khusus Departemen Kehakiman atas gangguan pemilu<sup>12</sup>.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan informasi yang tertera dilatar belakang, muncul pertanyaan yang menjadi fokus penulis, yaitu “ *Mengapa AS memberikan sanksi kepada aktor siber Rusia dan para pelaku yang bersangkutan dalam menanggapi campur tangannya di Pemilihan Umum AS tahun 2016?*”

## **C. Kerangka Pemikiran**

### **1. Teori Neo-Realisme**

Teori ini dikembangkan dari teori classical realism dan neo-classical realism oleh Kenneth Waltz dari bukunya *Theory of International Politics* (1979), dengan fokus utamanya ada pada struktur yang membangun sistem politik internasional, khususnya aspek distribusi kekuasaan. Ia juga menyebut empat karakteristik utama struktur internasional, yaitu<sup>13</sup>: a) anarchy, tidak ada otoritas di atas negara yang melahirkan perimbangan kekuasaan atau *balance of power*; b) negara merupakan unit sehingga terjadi pengulangan sejarah; c) terdapat perbedaan kapasitas antarnegara yang mengakibatkan terjadinya konflik internasional dan perang; serta d) pola hubungan antara kekuatan-kekuatan besar atau

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Khasan Ashari, *Kamus Hubungan Internasional*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2015), hal 313.

great powers yang mempengaruhi sistem internasional dan berpotensi menyebabkan perubahan.

Neo-realisme, seperti yang dipaparkan oleh Waltz, fokus analitis sentralnya ada pada struktur sistem yang bersifat eksternal untuk aktor. Pentingnya struktur menurut Waltz (1979: 117)<sup>14</sup>:

*“Kepentingan para penguasa, dan kemudian negara membuat suatu rangkaian tindakan; kebutuhan akan kebijakan muncul dari persaingan negara yang diatur; kalkulasi yang didasarkan pada kebutuhan-kebutuhan ini dapat di menemukan kebijakan-kebijakan yang akan menjalankan dengan baik kepentingan-kepentingan negara; keberhasilan adalah ujian terakhir kebijakan itu, dan keberhasilan didefinisikan sebagai memelihara dan memperkuat negara, hambatan-hambatan struktural menjelaskan mengapa metode-metode tersebut digunakan berulang kali di samping perbedaan-perbedaan dalam diri manusia dan negara-negara yang menggunakannya”.*

---

<sup>14</sup> Robert Jackson dan Georg Sorenson, Introduction to International Relations, Fifth Edition (New York: Oxford University Press: 2013), hal 137.

<b>Teori Kaum Neorealis Waltz: Struktur dan Hasil</b>	
<b>Struktur Internasional</b> (unit dan Hubungan Negara)	<b>Hasil-Hasil Internasional</b> (Efek Persaingan Negara)
Anarki Internasional	Perimbangan Kekuatan
Negara sebagai unit-unit serupa	Pengulangan internasional
Kapabilitas negara yang berbeda	Konflik internasional, perang
Hubungan negara-negara berkekuatan besar	Perubahan Internasional

Tabel 1.1

Sumber: Buku Pengantar Hubungan Internasional Teori Kaum Neorealis Waltz: Struktur dan Hasil.

Pemikiran Neorealisme juga mulai berkembang dengan dua jenis realisme struktural, yaitu<sup>15</sup>:

**a. *Defensive Structural Realism***

Realisme defensif memang diberi ruang kepada negara untuk berperilaku agresif oleh sistem internasional, namun solusi yang diajukan adalah dengan mengambil kebijakan yang cenderung tidak terlalu agresif dan tidak selalu pasif. Dalam arti, negara-negara superpower harus bisa lebih membatasi diri untuk tidak berlomba-lomba dalam kekuatan melalui kebijakan militer, diplomasi dan ekonomi.

---

<sup>15</sup> Ditulis oleh Radityo Dharmaputra mengenai Neorealisme di dalam buku Vinsensio Dugis, Teori Hubungan Internasional, (Surabaya: Cakra Studi Global Strategis, 2016), hal. 95.

### ***b. Offensive Structural Realism***

Memandang sistem internasional yang anarkis serta tidak memiliki otoritas berdaulat di atas negara, mendorong untuk menerapkan kebijakan yang agresif sehingga muncul kondisi konfliktual dalam struktur internasional yang anarki. Perbedaannya dengan realisme defensif bisa dilihat dari pandangannya yang menganggap ekspansi militer adalah kunci jika negara ingin menjamin keamanan dan survivalitas negaranya ditengah struktur internasional yang anarki.

Berdasarkan isu yang menjadi fokus penulis, AS begitu waspada terhadap individu maupun entitas Rusia, menunjukkan nilai realis hubungan keduanya merupakan antagonistik dan konfliktual. Ketika suatu negara diserang dari luar, negara cenderung melakukan perlawanan atau pertahanan. Untuk menanggapi serangan siber, AS tidak perlu menggunakan cara yang agresif, melainkan menggunakan suatu kebijakan yang tidak agresif dan tidak juga pasif, seperti kebijakan diterapkannya sanksi terhadap pihak yang bersangkutan.

## **2. Konsep Keamanan**

AS dikenal sebagai penggagas konsep kebijakan keamanan. Pada 1947, pemerintah AS memperkenalkan Dewan Keamanan Nasional yang menjadi model bagi beberapa negara di dunia. Kebijakan ini lebih dari kebijakan pertahanan, militer atau kebijakan yang ditujukan untuk menghadapi perang, namun juga untuk menghindari perang. Hal ini mencakup keamanan internal, domestik, pembangunan ekonomi dan untuk mempengaruhi sistem internasional, sehingga menciptakan lingkungan yang damai,

regional maupun global. Seperti yang dinyatakan oleh Robert McNamara, mantan Menteri Pertahanan AS bahwa “keamanan adalah pembangunan”, menunjukkan bahwa kebijakan keamanan menjadi alat penting bagi negara-negara bangsa secara individu untuk memajukan kepentingan nasional mereka dan berusaha mempengaruhi sistem internasional. Gagasan politik keamanan kemudian diperluas di era perang dingin, merujuk pada pertahanan dan militer, seperti menghindari agresi militer, berurusan dengan masalah ekonomi, politik, dan sosial, baik dalam negeri maupun internasional<sup>16</sup>.

Ancaman tidak lagi datang dari negara, melainkan dari sekelompok etnis, geng kriminal, terorisme, kemiskinan, maupun penyakit berbahaya, serta arus pengungsi dan bencana alam. Berikut enam tingkat keamanan yang ditentukan oleh aktor keamanan (korban dari ancaman)<sup>17</sup>.

- Keamanan Individu, ancaman ini datang dari individu lain, masyarakat, negara, kawasan tertentu dan dari dunia.
- Keamanan Masyarakat, keamanan untuk kelompok sosial, komunitas, bangsa, entitas nasional atau etnis terorganisir.
- Keamanan Nasional, keamanan untuk negara atau bangsa.
- Keamanan Regional, keamanan untuk kawasan atau wilayah yang koheren.

---

<sup>16</sup> Bertel Heurlin, *International Security, International Relations*, Vol.II.

<sup>17</sup> Ibid.

- Keamanan Internasional, keamanan untuk masyarakat bangsa yang terdiri dari semua, atau sebagian besar negara di dunia.
- Keamanan Global, keamanan untuk dunia atau planet ini (Bumi).

Serangan siber, serta adanya kecurigaan campur tangan aktor-aktor (individu) Rusia tentu menjadi ancaman bagi kedaulatan negara AS. Gangguan yang diberikan dapat merusak tatanan demokrasi dan merugikan pihak-pihak tertentu, mendorong AS mengeluarkan suatu kebijakan yang ditujukan untuk menghukum, atau membuat jera individu atau entitas yang bersangkutan.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan latar belakang masalah serta kerangka teoritik diatas, penulis mengambil hipotesa sebagai berikut:

*“Pemberian sanksi yang dilakukan oleh AS merupakan tindakan untuk menjaga kedaulatannya. AS selaku negara berkekuatan besar berperan dalam menentukan perubahan-perubahan dalam struktur sistem internasional, dan dengan menjaga sistem tersebut, mereka memelihara dirinya sendiri, hal ini sama seperti yang diutarakan oleh Kenneth Waltz (1979:204). Adanya gangguan dalam pemilu merupakan aib bagi negaranya karena hal tersebut menunjukkan bahwa pertahanan dunia maya AS pada akhirnya bisa ditembus. Integritas pemilu adalah sesuatu yang dianggap penting bagi sistem politik AS, dan untuk menjaga itu AS harus menentukan bagaimana ia akan menghadapi masalah-masalah internal maupun eksternalnya. Ini juga masuk ke dalam konsep keamanan yang mana negara bukan lagi menjadi suatu ancaman, melainkan suatu kelompok individu maupun entitas*

*dapat mengganggu kedaulatan suatu negara. Tindakan Amerika Serikat ini juga menggunakan salah satu pemikiran Neo-Realisme yaitu Defensive Structural Realism yang telah di gunakan sejak era Perang Dingin, yaitu suatu kebijakan yang kunci penjamin keamanannya bukan dengan militer, melainkan membatasi diri dengan kebijakan yang tidak agresif, namun juga tidak pasif seperti pemberian sanksi.”*

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan akademis yang ingin dicapai dalam tulisan ini adalah untuk mengetahui mengapa AS menjatuhkan sanksi ke individu maupun entitas Rusia terkait tuduhan gangguan pemilihan umum, serta cyber-attack dan juga membuktikan hipotesa penulis. Akan tetapi secara umum, tujuan penelitian ini adalah sebagai syarat untuk memperoleh gelar Strata-1 (S1) pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

#### **F. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif, dengan teknik pengumpulan datanya menggunakan penelitian kepustakaan (library research), dan mengambil data-data sekunder berupa buku-buku perpustakaan, e-journal, artikel, media elektronik serta web-site yang berhubungan dengan isu yang akan di bahas.

#### **G. Jangkauan Penelitian**

Agar terhindar dari terjadinya penyimpangan pembahasan, penelitian dengan judul *“Pemberian Sanksi AS terhadap Aktor Siber Rusia Mengenai Gangguan Pemilihan Umum dan Cyber-Attack Tahun 2016”* dibatasi dengan fakta-fakta yang ada

sejak tahun 2015-2019. Kemungkinan, penulis juga akan membahas permasalahan yang ada diluar batasan luar lingkup. Akan tetapi, berhubung kasus yang dijadikan penelitian masih baru, oleh penulis, analisa mungkin tidak akan sedetail pengaplikasian penelitian sesungguhnya. Namun, penulis mengupayakan untuk tetap relevan. Pembatasan dalam penelitian ini juga dimaksudkan agar objek penelitian bisa lebih jelas dan spesifik, sehingga pembahasan tidak keluar dari wacana yang telah ditetapkan.

## **H. Rencana Sistematika**

Guna untuk mempermudah penyusunan pembahasan, penulis membagi ke dalam beberapa BAB. Sistematika yang akan dijabarkan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I → Pendahuluan: Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penulisan, metode penulisan, serta sistematika penulisan.

BAB II → Menjelaskan dinamika hubungan AS-Rusia pasca Perang Dingin, dan melampirkan timeline hubungan keduanya dari tahun 1991-2019. Selain itu, penulis juga akan memaparkan mengenai perbedaan kebijakan luar negeri AS-Rusia, tantangan dan implikasi keamanan global, serta hubungan ekonomi dari kedua negara tersebut.

BAB III → Berisi tentang analisa kasus peretasan kampanye presidensial tahun 2016 yang dilakukan oleh Rusia serta laporan dari investigasi Robert S. Mueller. Penulis juga menyisipkan fast-fact untuk memperjelas runut investigasi.

BAB IV → Bab ini menjelaskan mengenai pentingnya keamanan siber bagi Amerika Serikat dan juga sanksi yang diterima kepada para pelaku yang

telah merusak pemilu AS 2016 dengan memaparkan program-program sanksi yang berkaitan dengan isu tersebut.

BAB V → Berisi kesimpulan dari pembahasan yang penulis jabarkan di bab-bab sebelumnya.