

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Bagi sebuah negara, kedaulatan adalah sesuatu yang sangat penting. Praktek intervensi oleh negara luar adalah sesuatu yang tidak bisa ditolerir, kecuali intervensi kemanusiaan (*humanitarian intervention*) yang diatur oleh PBB. Kedaulatan sebuah negara mutlak tidak boleh diganggu gugat. Dalam hal politik, sebuah negara mempunyai kendali penuh atas berbagai invansi dan intervensi dari luar.

Selama bertahun-tahun Amerika Serikat telah menjalin hubungan dengan Rusia melalui bantuan USAID (*United States Agency for International Development*). Setelah dua dekade USAID beroperasi di negara bekas Uni Soviet tersebut, Rusia menghentikan bantuan USAID di negaranya pada tahun 2012. Rusia menuding bantuan USAID telah digunakan oleh Amerika Serikat sebagai alat untuk mengintervensi pemilu Rusia.

Penulis disini mencoba mengangkat kasus penghentian bantuan USAID Amerika Serikat oleh Rusia ini untuk dijadikan tulisan skripsi. Judul ini diambil dengan alasan bahwa ada banyak kemajuan yang di capai oleh Rusia sejak mendapat bantuan USAID dari Amerika Serikat. Sejak 1992, bantuan USAID telah memberikan kontribusi tidak hanya dalam ekonomi, namun juga bidang

sosial di Rusia yang ketika itu tengah melakukan pembenahan setelah runtuhnya era Uni Soviet.

Selain itu, penulis mengambil judul ini karena kasus ini relatif masih aktual dan setelah penulis melakukan penelitian sederhana, belum ada yang menulis kasus ini dalam bentuk karya ilmiah skripsi. Tidak hanya itu, judul ini juga diharapkan bisa menjadi bahan untuk menambah pengetahuan dan dapat digunakan oleh pembacanya dikemudian hari.

B. Latar Belakang Masalah

Sejak disintegrasi Uni Soviet 1991, Rusia dipimpin oleh Boris Nikolayevich Yeltsin yang merupakan Presiden pertama federasi Rusia tahun 1991-1999. Di bawah pemerintahan Presiden Yeltsin, reformasi ekonomi dan politik di Rusia mulai dijalankan dan mulai meninggalkan era komunisme Uni Soviet. Rusia mulai terbuka dengan dunia luar dan menjalin hubungan serta kerjasama dengan negara Barat, khususnya Amerika Serikat.

Reformasi ekonomi Rusia yang digalakkan oleh Boris Yeltsin sangat dipengaruhi oleh negara-negara Barat. Agar cepat bangkit dari karut marut krisis perekonomian yang ditinggalkan Uni Soviet, Yeltsin membuat program yang sifatnya instan yang diberi nama *Shock Therapy*. *Shock Therapy* atau *big bang* adalah suatu program cepat dan keras terhadap perubahan ekonomi yang dikontrol negara. Padahal untuk menuju mekanisme pasar dibutuhkan suatu program ekonomi terencana dan bertahap. Namun, Yeltsin memilih jalur cepat yang berhasil

tidak bisa mengatasi keterpurukan ekonomi di Rusia dan lebih mengantarkan Rusia ke dalam krisis ekonomi yang lebih parah.

Dalam pemerintahan Yeltsin, ada suatu program yang sangat digalakkan oleh Yeltsin yaitu program swastanisasi perusahaan. Namun, program swastanisasi perusahaan-perusahaan Rusia yang digalakkan oleh Yeltsin ini akhirnya juga hanya dimanfaatkan oleh kelompok bisnis yang memiliki hubungan dekat dengan Yeltsin yang dikenal dengan sebutan Oligarki. Kekayaan-kekayaan yang didapat oleh Oligarki itu hanya dinikmatinya sendiri dan disimpan di luar negeri, sehingga memicu kemarahan rakyat Rusia hingga muncullah krisis politik di Rusia pada tahun 1993 dan diperparah dengan terjadinya perang saudara, dan perusakan gedung parlemen.

Inflasi besar-besaran melanda Rusia, kemerosotan ekonomi Rusia mencapai 40%, jauh lebih besar dari kemerosotan yang terjadi selama Depresi Besar (*malaise*) pada tahun 1929 di Amerika Serikat dengan kemerosotan ekonomi sekitar 25% selama lima tahun.¹ Pada masa tersebut, kas negara benar-benar kosong. Rusia bahkan kesulitan membiayai para pegawai negeri di Rusia dengan tepat waktu.

Tahun 1990 hingga 1998 merupakan perjalanan Rusia menuju puncak krisis ekonomi. Praktek-praktek korupsi pun mulai merajalela, nilai mata uang Rusia anjlok, devisa negara kosong, utang menumpuk hingga jatuh tempo, reformasi ekonomi pasar benar-benar gagal dilakukan. Melihat kondisi Rusia

¹ SimonSaragih. *Bangkitnya Rusia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. Hal 3

yang kian hancur dan terus bergantung pada bantuan IMF dengan program-programnya “membantu” Rusia yang sifatnya hanya untuk mentransfusi keuangan untuk menjaga Rusia tidak tenggelam dan tetap bisa menggerakkan perekonomiannya, maka Amerika Serikat mulai memikirkan untuk lebih memberikan bantuan pembangunan melalui USAID. USAID (*United States Agency for International Development*) merupakan agen Amerika Serikat untuk melakukan program peningkatan di bidang sosial dan ekonomi yang berskala internasional. Badan ini dibentuk sejak tanggal 4 September 1961 untuk membantu negara-negara lain yang membutuhkan bantuan yang sifatnya non militer. Presiden Amerika yang menunjuk langsung para pejabat administrasi USAID dengan persetujuan senat untuk beroperasi dalam koordinasi dengan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat. USAID beroperasi di lebih dari 100 negara untuk membantu dan memperkuat demokrasi.

USAID beroperasi di Rusia sejak tahun 1992 dengan menjalankan serangkaian program, antara lain USAID memberikan bantuan untuk rakyat Rusia untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan memberantas penyakit menular, melindungi lingkungan, membangun masyarakat sipil yang kuat, dan memodernisasi ekonomi mereka.² USAID sangat berperan dalam memajukan Rusia dan mendorong hubungan antara Rusia dengan Amerika Serikat kearah yang lebih baik lagi.

² USAID: *Doing Good in the World*. Washington, DC: USAID, 2000. http://www.usaid.gov/pressroom/infocenter/fact_sheets/usaids_russia

Adapun macam-macam program yang di jalankan USAID di Rusia antara lain di program kesehatan, USAID memperkenalkan pendekatan yang diakui secara internasional dalam diagnosa dan pengobatan penyakit Tuberculosis, membantu dalam meningkatkan kesadaran rakyat Rusia mengenai penyakit HIV/AIDS, membawa Rusia sebagai donor global, memberantas polio dan malaria. Di program lainnya, USAID memberikan layanan inovatif yang diberikan untuk 80.000 anak beresiko dengan tujuan mensejahterakan anak-anak di Rusia, mendukung organisasi Hak Asasi Manusia tertua di Rusia yang mampu mempromosikan nilai-nilai demokrasi, mendukung kelompok pengawas sipil non partisan dalam pemilu, mendukung organisasi masyarakat sipil di Rusia yang berkontribusi terhadap kehidupan ekonomi, politik dan sosial Rusia, membantu perkembangan media dan teknologi di Rusia, mendorong pengembangan ekonomi pasar bebas dan sektor usaha kecil serta restrukturisasi listrik.

Dalam melakukan kinerjanya tersebut, USAID bekerjasama dengan berbagai lembaga seperti Global Fund (sebuah lembaga pembiayaan internasional yang bergerak untuk memerangi AIDS, Tuberculosis, dan malaria), UNAIDS (sebuah program bersama PBB yang bergerak dalam pencegahan HIV/AIDS), organisasi-organisasi internasional, dan berbagai LSM di Rusia.

Dari beberapa program USAID yang diterapkan seperti, program kesejahteraan anak telah menghasilkan peningkatan 33% pada reunifikasi keluarga dan peningkatan 85% dalam jumlah keluarga asuh di daerah sasaran. Di

USAID cukup membantu Rusia, tetapi bantuan USAID tersebut tidak bisa menolong Rusia keluar dari krisis. Krisis Rusia yang semakin parah dan tidak segera terselesaikan membuat Perdana Menteri Yevgeny Primakov (September 1998- Mei 1999) turun tangan, namun Yevgeny Primakov pun tidak mampu memperbaiki kondisi yang terjadi di Rusia. Bahkan, dibawah pemerintahan Yeltsin, pergantian para pejabat pun dicoba dilakukan, seperti diangkatnya Nikolay Aksenenko, mantan eksekutif Jawatan Kereta Api Rusia menjadi Deputy Pertama PM. Tetapi, upaya ini juga tidak membuahkan hasil. Hingga pada akhirnya tahun 1998 yang menjadi puncak krisis Rusia, Yeltsin kehilangan kontrol atas Rusia. Yeltsin mengungkapkan krisis ekonomi di Rusia sudah akut, situasi sosial serta politik Rusia juga sudah berada dalam bahaya. Yelstin kemudian memutuskan untuk mundur sebagai presiden Rusia dan mengumumkan pemilu dini pada tahun 2000.

Kepemimpinan Yeltsin pun akhirnya digantikan oleh Vladimir Vladimirovich Putin tahun 1999. Putin merupakan Perdana Menteri yang diangkat oleh Yeltsin pada Agustus 1998. Dari awal Putin berkuasa di Rusia, USAID masih berada di Rusia dan masih menjalankan serangkaian program-programnya. Dalam masa pemerintahannya, Putin cenderung otoriter, tetapi dengan otoriternya itu, Putin mampu membawa Rusia ke kehidupan yang lebih baik. Berbeda dengan Yeltsin, Putin lebih mengutamakan pembangunan politik terlebih dahulu, lalu pembangunan ekonomi. Putin memperbaiki segala bidang yang menjadi akar krisis ekonomi Rusia, termasuk mencecar Oligarki yang

Semua lembaga-lembaga pemerintahan di bawah Putin harus berpihak pada Kremlin (julukan bagi pemerintahan Rusia). Putin juga banyak menempatkan kroni-kroninya eks Komite Gosudarstvennoy Bezopasnosti atau Komite Keamanan Negara (KGB) di berbagai posisi penting dalam departemen. Sehingga, pemerintahan Putin cenderung bersifat demokrasi semu. Demokrasi semu ini dapat tergambar juga dari maraknya terjadi pembunuhan terhadap wartawan, politisi, dan musuh-musuh politik, dan sikap tegas Putin terhadap media massa yang berani mengkritik kebijakannya dan memberitakan hal-hal yang bersifat menyudutkannya. Menurut Freedom House yang mengadakan survey tahun 2003 tentang kebebasan pers, dinyatakan bahwa Rusia termasuk sebuah negara yang media massanya tidak bebas. Media massa yang ada hanya menyiarkan kinerja Partai Rusia bersatu (*Unified Russia*) untuk kepentingan pemilihan umum.³ Dunia Internasional juga menyatakan bahwa Rusia tidak lagi menjunjung demokrasi di masa presiden Putin.

Berbeda dengan pemerintahan Yeltsin, pada pemerintahan Putin, relasi Rusia dengan negara-negara lain mulai diputus, seperti hubungan Rusia dengan Amerika Serikat mulai merenggang. Akan tetapi, justru di bawah Putin, kegagalan ekonomi, militer dan di banyak bidang mulai teratasi. Putin yang dibantu oleh sebuah kelompok bernama siloviki, merupakan mesin politik era Putin yang berisikan personel KGB, terus memperkuat bidang-bidang yang hancur pada masa Yeltsin. Di masa pemerintahannya, Putin sangat mendambakan terwujudnya "Rusia Besar", otokrat, meskipun sedikit rasis yang mengutamakan etnis Slav

³ Bambang Sunaryono. *Rusia Pascakomunisme Jalan Panjang Menuju Perubahan*. Yogyakarta:

(*Slavophilic*) yang berada di Rusia. Namun, pemerintahan Presiden Putin mampu membawa Rusia tampil di kaca internasional.

Sejak di bawah pemerintahan Putin (2000-2004 dan 2004-2008), ekonomi Rusia tumbuh pesat. Rata-rata pertumbuhan Rusia adalah 7% per tahun yang membuat Rusia melesat sebagai salah satu kekuatan ekonomi dunia dan menjadi anggota G8 (AS, Kanada, Jepang, Rusia, Italia, Perancis, Inggris, dan Jerman).⁴ Di bidang industri pun tumbuh pesat hingga 75% sebagai dampak positif dari pertumbuhan ekonomi Rusia, sehingga penyerapan tenaga kerja pun semakin cepat. Begitu pula dengan kesejahteraan rakyat Rusia juga ikut terdongkrak oleh meningkatnya pendapatan warganya. Rusia juga mampu naik dari peringkat ke 22 pada tahun 1999, menjadi peringkat ke 10 pada tahun 2006 sebagai negara-negara pemilik kekuatan ekonomi.

Pencapaian besar yang dipetik Rusia di bawah Putin membuatnya mendapatkan banyak apresiasi sehingga Putin terpilih menjadi presiden selama 2 kali berturut-turut, yaitu periode 2000-2004 dan 2004-2008. Di pemilu selanjutnya, meskipun Putin sebenarnya masih memiliki suara cukup kuat untuk tetap menjabat menjadi Presiden Rusia, akan tetapi karena konstitusi Rusia yang tidak memperbolehkan menjabat selama tiga kali berturut-turut, maka pada pemilu 2008 Rusia dipimpin oleh Wakil Perdana Menteri Dmitry Medvedev.

⁴ *Putin, Rusia dan WEC*. Diakses dari

[http://www.kompas.com/kompas/servlet/detail.php?id=10826&catid=1&catid=27&id=2](#) pada 16 Juli

Hasil pemilihan presiden Dmitry Medvedev ini sudah diprediksi sejak akhir tahun 2007. Saat Medvedev menjabat sebagai presiden, disini Vladimir Putin menjabat sebagai Perdana Menteri, sehingga Rusia seperti tetap berada dalam genggaman Putin. Presiden Medvedev sendiri mengatakan bahwa kepemimpinannya akan menjadi “kesinambungan langsung” (*direct continuation*) dari kepemimpinan Vladimir Putin. Bisa jadi, pemilihan Presiden Rusia kali ini agaknya tidak lebih dari sekedar *interlude* Putin untuk kembali ke Kremlin secara konstitusional.⁵ Dan pada tahun 2012, tepatnya sejak tanggal 7 Mei 2012, Putin menjabat kembali sebagai Presiden Rusia hingga sekarang (2013).

Di era Putin, USAID yang pada tahun 1990-an sangat membantu Rusia bergerak dari ekonomi terpusat menjadi ekonomi pasar mengalami penurunan pendanaan dana yang pada tahun 1995 mencapai sekitar US\$257 juta, dan pada tahun 2012 menurun menjadi US\$50 juta (sekitar Rp475 miliar). Dana yang digelontorkan untuk kegiatan yang berorientasi pada demokrasi, hak asasi manusia, dan kesehatan untuk Rusia ini berkurang lebih dari separuh dari total jumlah dana biasanya. Pendanaan USAID di Rusia menurun, sedangkan posisi tawar Rusia terus meningkat seiring dengan Rusia berhasil masuk menjadi bagian G8 sehingga mempengaruhi keputusan menghentikan USAID.

Pada September 2012, Putin mengusir Badan Bantuan Internasional Amerika Serikat untuk Pembangunan (USAID) dan meminta USAID untuk menghentikan seluruh proyeknya di Rusia paling lambat tanggal 1 Oktober 2012. Padahal selama ini USAID telah banyak membantu Rusia dalam memulihkan

⁵ Ibid., Hal vii

kesejahteraan rakyatnya yang sudah dimulai di era Boris Yeltsin. Selama KTT APEC pada awal September, Menteri Luar Negeri Rusia Sergei Lavrov telah memberitahu Menlu AS Hillary Clinton tentang keputusan tersebut.⁶ Penghentian USAID ini memicu amarah Amerika kepada Rusia. Departemen Luar Negeri AS, Victoria Nuland, mengatakan keputusan Moskow untuk mengakhiri kegiatan Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID) di Rusia, "disesalkan."⁷ Nuland juga menegaskan, pihaknya akan tetap berkomitmen untuk mendukung demokrasi, hak asasi manusia, dan pengembangan masyarakat di Rusia, dan masih berharap dapat melanjutkan kerjasama dengan NGO di Rusia. Selain itu, pemutusan penghentian USAID di Rusia juga mendapat reaksi kecaman dari Senator John McCain, seorang Republikan Arizona, *"The Russian government's decision to end all USAID activities in the country is an insult to the United States and a finger in the eye of the Obama administration."*⁸

⁶ Vladimir Putin Dukung Pengusiran USAID dari Rusia. Diakses dari <http://www.acehtraffic.com/2012/09/vladimir-putin-dukung-pengusiran-usaid.html> pada 6 Juni 2013

⁷ AS: Pengusiran USAID dari Rusia Disesalkan. Diakses dari <http://www.sinarpaginews.com/fullpost/internasional/1348184246/-as-pengusiran-usaid-dari-rusia-disesalkan.html> pada 6 Juni 2013.

⁸ Russia Shuts Down USAID Activities. Diakses dari <http://www.rferl.org/content/moscow-shuts-down-usaid-activities/12172550.html> pada 6 Juni 2013.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas, dapat ditarik sebuah rumusan masalah sebagai berikut : *Mengapa Rusia menghentikan bantuan USAID Amerika Serikat pada tahun 2012 yang semula dibutuhkan untuk pembangunan Rusia?*

D. Kerangka Dasar Pemikiran

Untuk menganalisa penyebab dihentikannya bantuan USAID Amerika Serikat pada tahun 2012 di Rusia, maka penulis menggunakan sebuah teori dan konsep. Teori dan konsep ini sangat berfungsi untuk menjelaskan persepsi dan informasi mengenai suatu kasus, mempermudah penulis dalam membentuk persepsi yang dapat membangun sudut pandang yang sama dengan kenyataan, dan juga mampu digunakan sebagai sarana untuk membentuk klasifikasi dan generalisasi terhadap suatu fenomena yang terjadi.

Penulis memilih menggunakan teori pembuatan keputusan (*decision making theory*) dan konsep kedaulatan (*sovereignty*) untuk membantu menjelaskan bagaimana terjadi antara Rusia dan USAID.

1. Teori Pembuatan Keputusan (*Decision Making Theory*)

Kajian mengenai Teori Pengambilan Keputusan (*Decision Making Theory*) menjelaskan mengenai suatu konsep sistem politik. Kondisi politik dalam negeri sangat mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam mengambil keputusan luar negeri. Banyak unit-unit yang saling berinteraksi sehingga menghasilkan keputusan politik luar negeri, seperti memandang lingkungan dalam menanggapi isu politik akan menjadi pertimbangan atau *input* bagi pemerintah untuk mengambil keputusan. Segala input itu diinterpretasi yang kemudian mempengaruhi pemerintah terhadap keputusan yang nantinya akan dibuat, keputusan itu yang disebut sebagai *output*. Sehingga dapat dikatakan bahwa, suatu sistem politik bersifat timbal balik, yaitu lingkungan mempengaruhi sistem, sistem mempengaruhi lingkungan, dan lingkungan yang terpengaruhi ini mempengaruhi sistem itu lagi.

Menurut William D. Coplin, teori pengambilan keputusan luar negeri, yaitu:⁹

“ apabila kita akan menganalisa kebijakan luar negeri suatu negara, maka kita harus mempertanyakan para pemimpin negara dalam membuat kebijakan luar negeri. Dan salah besar jika menganggap bahwa para pemimpin negara (para pembuat kebijakan luar negeri) bertindak tanpa pertimbangan. Tetapi sebaliknya, tindakan politik luar negeri tersebut

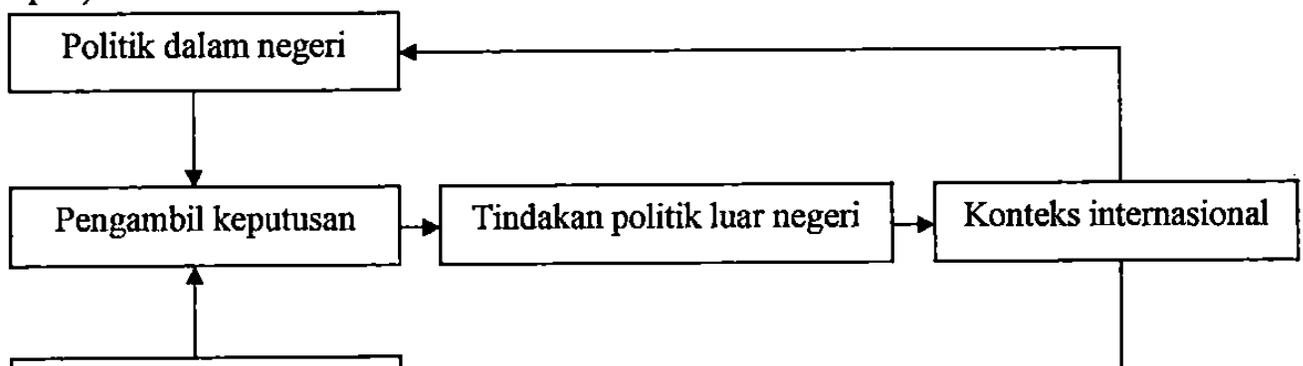
⁹ William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional : Suatu Telaah Teoritis*. Bandung : Sinar Baru. 1992. Hal.30.

dipandang sebagai akibat dari tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil kebijakan luar negeri :

- a. Kondisi politik dalam negeri yang meliputi keadaan atau situasi di dalam negeri yang akan membuat keputusan, yaitu situasi politik di dalam negeri itu yang berkaitan dengan keputusan tersebut, termasuk faktor budaya mendasari tingkah laku manusianya.*
- b. Situasi Ekonomi dan Militer di negara tersebut, termasuk faktor geografis yang selalu menjadi pertimbangan utama dalam pertahanan dan keamanan.*
- c. Konteks Internasional (situasi di negara yang menjadi tujuan politik luar negeri), serta pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi.*

Proses Pengambilan Keputusan Luar Negeri (menurut William D.

Coplin)¹⁰



Teori pembuatan keputusan (*decision making theory*) mengarahkan perhatian secara langsung bukan kepada negara sebagai abstraksi metafisik, atau kepada pemerintah, atau bahkan kepada institusi besar yang disebut “eksekutif”, melainkan berusaha menonjolkan perilaku manusia khusus pembuat keputusan yang sesungguhnya membentuk kebijaksanaan pemerintahan, yaitu mereka yang tindakan otoritatifnya, baik maksud maupun tujuannya adalah tindakan negara. Tindakan negara adalah tindakan yang diambil oleh mereka yang melakukannya atas nama negara.¹¹

Terdapat tiga model untuk menjelaskan proses pembuatan keputusan politik luar negeri, yaitu :¹²

Model I: Aktor Rasional

Dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan melalui proses intelektual yaitu menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh. Para pembuat keputusan selalu menggunakan kriteria “optimalisasi hasil”, sehingga cenderung berpikir bahwa keputusan (terutama yang menyangkut politik luar negeri) dibuat secara rasional.

¹¹ James E. Dougherty and Robert L. Platzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations; A Comprehensive Study*, terjemahan Amien Rais, Harwanto Dahlan, dan Tulus Warsito. Yogyakarta: Fisipol UMY. 1995. Hal 373.

Model II: Proses Organisasi

Model ini menggambarkan politik luar negeri sebagai hasil kerja suatu organisasi besar. Pembuatan keputusan luar negeri bukan semata-mata proses intelektual, tetapi lebih merupakan proses mekanis, yaitu merujuk pada keputusan-keputusan yang telah dibuat di masa lalu, pada prosedur-prosedur rutin yang berlaku, atau pada peran yang ditetapkan bagi unit birokrasi. Sehingga, pada dasarnya model ini diarahkan untuk menelaah unit analisis berupa output organisasi-pemerintah, yaitu mengidentifikasi lembaga-lembaga pemerintah mana yang terlibat dan menunjukkan pola-pola organisasional yang melahirkan tindakan politik luar negeri.

Model III: Politik-Birokratik

Dalam model ini, politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri, dan perpolitikan di antara berbagai aktor dan organisasi. Ini melibatkan permainan tawar menawar (*bargaining games*) diantara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Sehingga, pembuatan keputusan politik luar negeri bukan proses intelektual tetapi proses sosial. Jadi, dalam model III digambarkan suatu proses dimana masing-masing pemain bertindak secara rasional. Setiap pemain, seperti presiden, para menteri, penasehat, jenderal, anggota parlemen dan lain-lainnya berusaha menetapkan pilihan-pilihan kebijakan alternatif secara rasional dan menetapkan pilihan melalui suatu

Karl D. Jackson mengungkapkan bahwa Politik Birokratik (*bureaucratic polity*) dirumuskan sebagai suatu sistem politik dimana kekuasaan dan partisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan nasional terbatas hampir semata-mata pada para pegawai negara, khususnya korsa perwira dan birokrasi pada tingkat tertinggi termasuk khususnya kaum spesialis yang sangat terdidik dan terlatih yang disebut teknokrat.¹³

Berdasarkan berbagai pengertian diatas, maka pengambilan keputusan itu dapat dipengaruhi oleh kondisi politik dalam negerinya, kondisi ekonomi dan militer, dan faktor eksternal. Dimana dalam hal ini, politik luar negeri yang dihasilkan adalah hasil dari pertimbangan-pertimbangan rasional baik dari aktor individu atau rasional (presiden), birokrasi pemerintahan, partai-partai, ataupun kelompok kepentingan. Sehingga, para pengambil keputusan sebelum menetapkan keputusan diasumsikan mempertimbangan masukan-masukan informasi baik dari birokrasi atau publik maupun eksternal sehingga keputusan politik luar negeri yang dibuat dapat mencapai tujuan-tujuan yang bermanfaat untuk kelangsungan hidup negara. Dalam kasus ini politik birokrasi Rusia memiliki pengaruh yang sangat kuat dalam pengambilan keputusan Vladimir Putin.

Sejak tahun 2000, Rusia dipimpin oleh seorang mantan anggota KGB yaitu Vladimir Putin. Sebagai bagian dari KGB inilah, Putin lebih menempatkan orang-orang eks KGB di birokrasi Rusia. Eks KGB merupakan mantan Komite Keamanan Negara yang memiliki pandangan bahwa politik dalam negeri harus

¹³ Karl D. Jackson and Lucian W. Pye. *Political Power and Communications in Indonesia*.

bebas dari intervensi asing. Kelompok eks KGB di Rusia ini dinamakan Siloviki. Selama Putin berkuasa, Siloviki inilah yang turut mendominasi Kremlin dan banyak ditempatkan di lembaga-lembaga tinggi negara. Sebagai birokrasi Rusia sekaligus kelompok kepentingan, Siloviki banyak memberikan pandangan, dan turut serta dalam membentuk cara berpikir Putin dalam mengambil keputusan. Kelompok ini berpandangan nasionalisme konservatif yang sangat mendambakan terwujudnya “Rusia Besar”. Siloviki sangat anti Barat, hal itu dapat dibuktikan dari pernyataan seorang eks KGB, Goloschapov, “Di era Gorbachev, Rusia disukai Barat, tetapi apa yang kami dapat? Kami melepaskan semuanya, Eropa Timur, Ukraina, Georgia, NATO telah pindah keperbatasan kita.”¹⁴ Putin yang merupakan eks KGB juga pernah mengatakan kepada *Federal Security Service of Russian Federation* (FSB) sebagaimana yang dikutip oleh *The Economist* tahun 1999 bahwa bahaya terbesar itu datang dari Barat yang bertujuan melemahkan Rusia dan mengacaukan Rusia.

Terlihat jelas bahwa Siloviki ini disatukan oleh visi dan kepentingan, bukan hanya oleh latar belakang saja. Inilah yang menyebabkan adanya rasa persaudaraan dan saling royal di antara anggota Siloviki. Begitu solidnya siloviki maka sangat berpengaruh terhadap pengontrolan kekuasaan Rusia. Setelah kekacauan yang pernah terjadi dibawah pemerintahan Boris Yeltsin, Kremlinlah sebagai pendorong utama sebuah kebijakan, dan banyak kewenangan terkonsentrasi di Kremlin. Beberapa media pun mengungkapkan bahwa di Kremlin, Silovikilah yang paling berpengaruh dan memiliki hubungan dekat

dengan Putin. Sehingga tidak heran jika memandang Putin sama halnya dengan memandang Kremlin (birokrasi Rusia). Bagi Siloviki, Amerika Serikat merupakan sekutu eksternal, mereka secara aktif melemahkan kedaulatan Rusia dan ingin meruntuhkan Rusia. Maka dari situlah, Siloviki tidak menginginkan adanya antek-antek Amerika di negaranya. Hal inilah yang mendasari pembuatan keputusan untuk meminta USAID berhenti beroperasi di Rusia.

2. Konsep Kedaulatan (*Sovereignty*)

Menurut Jack Plano dan Roy Olton dalam Kamus Hubungan Internasional, kedaulatan (*sovereignty*) yakni :

*"The doctrine of sovereignty implies the decentralization of power in the community of states and legitimates the freedom of the individual state to make independent decisions."*¹⁵

Sehingga kedaulatan secara ihwal menjelaskan mengenai desentralisasi kekuasaan di dalam masyarakat internasional serta melegitimasi kebebasan setiap negara untuk membuat keputusan yang independen.

Sedangkan menurut Michael G. Roskin dalam bukunya yang berjudul *Political Science An Introduction* mengatakan bahwa :

"Sovereignty (from the Old French "to rule over") originally meant the power of a monarch to rule over his or her kingdom. Later, the term broadened to mean national control over the country's territory, being boss of one's own turf."¹⁶

Yang dalam terjemahan bebas berarti bahwa kedaulatan pada awalnya merupakan kekuatan seorang raja untuk memerintah kerajaannya, yang kemudian pengertian kedaulatan ini diperluas menjadi suatu pengendalian nasional atas wilayah sebuah negara.

Dalam definisi lain menurut Soelistyati Gani, kedaulatan juga berarti :

“Kekuasaan yang tertinggi yang ada pada negara untuk membuat undang-undang serta melaksanakan undang-undang dengan semua cara yang akan dipakai. Kedaulatan mempunyai dua segi yaitu : 1) Segi ke dalam berupa kekuasaan dalam arti kekuasaan tertinggi dari negara terhadap semua orang, semua golongan, semua organisasi dalam negara. Kedaulatan ke dalam, ini adalah kekuasaan tertinggi yang dimiliki suatu negara di dalam batas-batas wilayah kekuasaannya. Kedaulatan ke dalam ini adalah kekuasaan tertinggi dari negara terhadap rakyatnya (penduduknya) dan semua macam bentuk-bentuk organisasi mereka di dalam daerah yurisdiksi negara. Dalam hal demikian maka negara dapat memaksakan power-nya terhadap semua organisasi, badan individu yang berada dalam batas wilayahnya, agar mentaati peraturan dan undang-undangnya. 2) Segi ke

luar. Kedaulatan ke luar, dalam arti ini ada yang menyebut dengan “kemerdekaan” karena disini tersimpul pengertian bahwa negara bebas dari penguasaan oleh negara lain.”¹⁷

Dari tiga uraian mengenai konsep kedaulatan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kedaulatan adalah suatu hak mutlak yang dimiliki oleh suatu negara untuk mengurus dan menjalankan segala kegiatan dalam negerinya. Kegiatan dalam negeri itu meliputi aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Dalam prakteknya, kedaulatan suatu negara dipegang oleh pemerintahan. Pemerintah atas nama rakyat mengendalikan jalannya kehidupan negara, memegang kedaulatan untuk mengatur hidup dan perjalanan negara, dan melindunginya dari campur tangan negara lain.

Sejak Rusia menjalin hubungan dengan Amerika pada saat Rusia sedang melakukan pembangunan pada masa Yeltsin, dan ketika Rusia mengalami krisis besar-besaran, USAID sudah beroperasi di Rusia. Melalui bantuan USAID Amerika Serikat ini, banyak dampak positif yang didapat Rusia baik di bidang pembangunan, sosial, maupun kesehatan. Namun, selama kurang lebih dua dekade USAID beroperasi menjalankan program-programnya di Rusia, pada masa pemerintahan Putin tepatnya tahun 2012, USAID di anggap melenceng dari tujuan utamanya yakni pengembangan dan kemanusiaan. USAID dituding mengganggu kedaulatan Rusia dengan banyak mencampuri kehidupan domestik Rusia dengan menggunakan dananya untuk mencampuri urusan politik dalam negeri Rusia, seperti mengintervensi kesuksesan presiden Vladimir Putin dalam pemilu.

Menurut juru bicara Kementerian Luar Negeri Rusia, Alexander Lukashevich, penghentian USAID di Rusia terkait Amerika Serikat memberikan sejumlah dananya kepada sebuah kelompok pengawas pemilu yang diberi nama Golos untuk mempengaruhi proses politik di Rusia. Menurut laporan BBC Steve Rosenberg di Moscow, guncangan politik yang terjadi di Rusia yaitu terjadinya aksi protes terhadap presiden Rusia Valdimir Putin merupakan ulah LSM yang didanai oleh asing (Amerika Serikat).

Golos merupakan organisasi non pemerintah (LSM) pertama di Rusia. Golos pada awalnya merupakan sebuah LSM untuk mendukung pembangunan Rusia melalui program-program USAID, namun pada tahun 2012 Golos dituduh menjadi sebuah agen yang dimanfaatkan oleh Amerika karena menerima sejumlah dana dari Amerika untuk mengawasi proses politik di Rusia. Padahal jika sebuah LSM menerima sejumlah dana dari negara asing, maka LSM tersebut dianggap terlibat dalam kegiatan politik dan diwajibkan mendaftarkan diri sebagai "agen asing", tetapi kenyataannya Golos belum mendaftarkan dirinya sebagai "agen asing" yang mendapatkan dana dari Amerika. Bukti dugaan kecurangan Golos ini diperlihatkan dalam pemilihan parlemen tahun 2011. Sejak itulah, Golos dianggap menjadi alat yang digunakan oleh Amerika Serikat untuk berusaha mengacaukan Rusia dengan mengungkap pelanggaran yang terjadi di pemilihan parlemen di tahun 2011 dan pemilihan presiden di tahun 2012. Golos terlihat membantu menentang kekuasaan Putin yang kemudian memicu protes massa.

Dalam pengertian kedaulatan, sangat ditekankan tentang kebebasan suatu

E. Hipotesa

Berdasarkan dari latar belakang, rumusan masalah dan didukung oleh kerangka pemikiran yang menggunakan teori pembuatan keputusan dan konsep kedaulatan sebagai alat analisisnya, maka jawaban sementara yang dapat di temukan dari Penghentian Bantuan USAID oleh Rusia Pada Masa Pemerintahan Vladimir Putin Tahun 2012 adalah : USAID disalahgunakan sebagai alat mata-mata Amerika Serikat di Rusia.

F. Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui dan menjawab apa yang menjadi penyebab Rusia tiba-tiba menghentikam bantuan USAID Amerika Serikat pada tahun 2012 yang telah lama beroperasi di Rusia dan telah banyak memberikan pencapaian besar untuk pembangunan Rusia.

G. Ruang Lingkup Penelitian

Untuk menghindari meluasnya bahasan, penulis berusaha membatasi ruang lingkup penelitian dimulai dari tahun 2000 hingga tahun 2012, ketika Vladimir Putin menjabat sebagai presiden pertama dan kedua kali untuk menggambarkan tentang bagaimana kehidupan politik dan ekonomi Rusia, serta hubungan Rusia dengan Amerika Serikat yang mulai merenggang dan sampai

Medvedev yang menjabat sebagai presiden Rusia, dan Vadimir Putin sebagai Perdana Menteri tetapi faktanya kekuasaan terbesar tetap di tangan Putin. Pada tahun 2012, Putin menjabat kembali sebagai Presiden Rusia.

H. Metodologi Penelitian

Dalam menulis penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan data-data sekunder yang akan di hubungkan dengan studi kepustakaan (*library research*) dari jurnal, koran, makalah, situs-situs di internet, dan sumber-sumber lain yang relevan dan bisa dipercaya.

Dalam menulis penelitian ini, penulis berusaha menggambarkan dan menjelaskan fenomena yang terjadi dengan menggunakan pendekatan teori dan konsep yang tepat, sehingga akan sangat membantu dan menghasilkan analisa yang akurat dari masalah yang terjadi.

I. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini akan dibagi dalam lima bab, yang terdiri dari :

BAB I. Merupakan pendahuluan yang berisikan aturan-aturan baku penulisan ilmiah, yang terdiri dari : Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan masalah, Konsep Dasar Pemilihan, Hipotesis, Tujuan

Penelitian, Ruang Lingkup Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II. Berisikan pembahasan mengenai Rusia pasca komunisme, terutama Rusia pada masa pemerintahan Yeltsin (1991-1999), dan Rusia pada masa pemerintahan Putin (2000-2012). Sejak Rusia berdiri sebagai sebuah negara, kedua presiden Rusia ini yakni Boris Yeltsin dan Vladimir Putin yang memiliki pengaruh sangat besar dalam perkembangan Rusia.

BAB III. Berisikan pembahasan mengenai bantuan USAID ke Rusia. Akan dibahas mengenai apa itu USAID, program-program bantuan USAID di Rusia dan hasil dari bantuan USAID di Rusia. USAID telah lama berada di Rusia sejak pemerintahan Boris Yeltsin, sehingga tentu telah banyak hal yang dilakukan oleh USAID untuk Rusia.

BAB IV. Berisikan pembahasan tentang penghentian bantuan USAID di Rusia di bawah pemerintahan Putin tahun 2012 beserta alasan-alasan yang mendasari dihentikannya bantuan USAID tersebut.

BAB V. Berisikan kesimpulan dari keseluruhan isi skripsi dari BAB I