

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Terus melangkah melupakanmu
Lelah hati perhatikan sikapmu
Jalan pikiranmu buatku ragu
Tak mungkin ini tetap bertahan-
Peterpan: Menghapus Jejakmu, Hari yang cerah (2007)

Pada tahun 2015, Amerika Serikat dan Tiongkok berhasil mencapai kesepakatan mengenai keamanan siber. Secara umum kesepakatan ini berkaitan dengan komitmen kedua negara dalam menangani kejahatan siber. Selain itu kesepakatan tersebut juga berisi komitmen kedua negara untuk tidak mendukung pencurian kekayaan intelektual milik satu sama lain melalui media siber (Knake, 2015). Kesepakatan ini merupakan respon pertama yang dilakukan oleh pemerintah AS dan ditujukan secara khusus kepada Tiongkok sejak isu pencurian kekayaan intelektual melalui media siber muncul pada tahun 2003 lalu. Sebelumnya pemerintah AS pada era Obama telah memulai melakukan upaya perlindungan kekayaan intelektual dalam jaringan komputer dengan menandatangani *executive order* 13964 yang berisi pemberian sanksi kepada individu atau entitas lainnya yang melakukan pencurian kekayaan intelektual melalui media siber (Spodak, 2015). Namun, upaya Obama tersebut tidak dikhususkan hanya kepada Tiongkok saja. Kesepakatan yang diteken saat kunjungan kenegaraan Presiden Xi ke AS ini memungkinkan pemerintah kedua negara untuk membahas secara langsung perkembangan kerjasama penanganan kejahatan siber ini melalui pertemuan tingkat menteri secara berkala (Knake, 2015).

Namun pada Agustus 2017 presiden penerus Obama, Donald Trump, memerintahkan kantor perwakilan dagang AS untuk melakukan investigasi terhadap dugaan praktik perdagangan curang yang dilakukan oleh Tiongkok. Trump menjelaskan penyelidikan ini dilakukan sebagai upaya melindungi kekayaan intelektual yang sangat penting bagi Amerika Serikat (Gilespeie & Diamond, 2017).

Seiring dengan keluarnya hasil penyelidikan dan dalam keadaan AS masih terikat kesepakatan siber dengan Tiongkok, pada Maret 2018 Presiden Trump menandatangani *executive memorandum* yang berisi penerapan tarif impor pada produk Tiongkok senilai 50 milyar dolar dengan dalih sebagai tindakan balasan terhadap Tiongkok karena melakukan pencurian kekayaan intelektual milik AS . Pada saat konferensi pers, Trump menjelaskan, “*kita memiliki keadaan pencurian kekayaan intelektual parah yang sedang terjadi, yang senilai ratusan milyar dolar dalam setahun.*” (Breuninger, 2018). Penerapan tarif impor ini menasar kepada barang-barang Tiongkok yang berkaitan dengan teknologi tinggi yang menurut Trump kerap menjadi incaran pencurian oleh Tiongkok.

Penerapan tarif impor pada produk Tiongkok tersebut menunjukkan perubahan pendekatan AS terhadap perilaku Tiongkok mengenai pencurian KI seiring pergantian administrasi. AS di bawah Obama memilih pendekatan diplomasi dalam menangani pencurian kekayaan intelektual dengan mengusahakan kesepakatan dengan Tiongkok sedangkan Trump lebih memilih menggunakan tarif impor dan secara unilateral. Perubahan ini menarik untuk dibahas mengingat Amerika Serikat sejatinya telah memiliki saluran untuk membahas pencurian KI dengan Tiongkok. Namun, alih-alih menggunakan jalur diplomasi yang ada, Presiden Trump memilih tindakan keras secara unilateral dengan menerapkan tarif impor pada produk Tiongkok.

Penelitian ini bertujuan menganalisis penyebab perubahan AS dalam kaitannya dengan peretasan yang dilakukan Tiongkok. Penelitian ini akan berfokus pada “keyakinan” yang dimiliki oleh Donald Trump sehingga membantu meyakinkan Trump untuk mengambil tindakan ini. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai Kebijakan Luar Negeri dan dapat menambah pengetahuan tentang peran penting aspek personal bagi perubahan kebijakan luar negeri suatu negara.

I.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan kunci *Mengapa Donald Trump mengubah kebijakan AS dalam isu pencurian kekayaan intelektual melalui media siber yang dilakukan Tiongkok.*

I.3 Kerangka Teori

Dalam mengkaji politik luar negeri, terdapat para ahli memiliki pembagian level analisis yang berbeda. Kenneth Waltz memiliki tiga level analisis yaitu personal, struktur internal negara dan sistem internasional. Menurut Waltz, analisis personal penting karena tindakan suatu negara merupakan tindakan yang dilakukan oleh orang-orang yang di dalamnya (Waltz, 2001, p. 80). Struktur internal suatu negara juga penting karena meskipun individu memiliki sifat yang sama, kondisi internal negara yang berbeda memungkinkan individu mengambil keputusan yang berbeda. Sedangkan level analisis sistem internasional menekankan pengaruh kedaulatan setiap negara di dunia terhadap ketiadaan hukum yang dapat ditegakkan dalam hubungan antar negara sehingga masing-masing negara bertindak berdasarkan keinginannya menggunakan sumberdaya yang dimilikinya tanpa khawatir konsekuensi hukum dari tindakannya (Waltz, 2001, p. 159).

Berbeda dengan Waltz yang memasukan level personal, David Singer membagi level analisis hanya pada level negara dan sistem internasional. Dalam artikel yang berjudul "*The Level-of-Analysis problem in International Relations*" Singer menjelaskan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing level. Menurut Singer, level sistem internasional merupakan level yang paling komprehensif dalam menjelaskan hubungan internasional melalui pola-pola yang muncul dari interaksi antar negara namun memiliki kelemahan yaitu mengecilkan peran aktor yang di dalam sistem tersebut dan menyamakan semua kode operasi psikologi para aktor nasional (Singer, 1961). Pada level negara, perbedaan antara aktor dalam sistem internasional diperinci sehingga dapat menjelaskan alasan dari tindakan yang berbeda dari negara dalam sistem yang sama namun level ini masih memiliki kelemahan karena

mendorong peneliti mengatribusikan mengenai apa yang baik bagi negaranya ketika mengalami situasi seperti negara yang sedang diteliti (Singer, 1961, p. 83).

Barry Buzan dalam bukunya *Security: A New Framework for Analysis* memberikan lima level analisis yang berbeda terhadap politik luar negeri yaitu sistem internasional, sub-sistem internasional, unit, sub-unit dan individu (Buzan, et al., 1998, p. 5). Sebenarnya penjelasan mengenai level analisis Buzan sama seperti level analisis Waltz namun pada level analisisnya Buzan menambahkan sub-sistem internasional dan sub-unit. Sub-sistem adalah kelompok atau unit yang dapat dibedakan berdasarkan jenis atau intensitas interaksi atau interdependensi diantara kelompok atau unit tersebut sedangkan sub-unit adalah organisasi atau individu yang dapat mempengaruhi perilaku unit (Buzan, et al., 1998, p. 6).

Penelitian ini menggunakan level analisis individu untuk menjelaskan fenomena perang dagang antara AS-Tiongkok. Dalam mengkaji politik luar negeri, penelitian pada level individu pembuat kebijakan merupakan hal yang penting karena individu tersebut yang menggerakkan politik luar negeri suatu negara. Pada level individu, analisis kebijakan luar negeri dapat dilakukan melalui pendekatan rasional maupun kognitif. Pendekatan Rasional atau disebut pendekatan tradisional berasumsi bahwa aktor, baik itu negara ataupun pembuat kebijakan bertindak semata-mata hanya untuk mengejar power dan tatanan. Penulis yang terkenal dari rasionalisme contohnya Graham Allison dalam *Essence of Decision Making* yang menjelaskan bahwa tindakan aktor selalu mempertimbangkan untung-rugi (Allison, 1971, p. 5). Sedangkan dalam pendekatan kognitif, tindakan aktor merupakan hasil dari proses berpikir aktor. Ketika berpikir, aktor menggunakan keyakinan, gambaran atau bentuk gagasan lainnya sehingga seringkali timbul pemaknaan yang berbeda antara aktor.

Usaha mengungkap cara berfikir pembuat kebijakan dimulai dari tahun 1950-an dimana terdapat pertukaran pandangan antara ilmuwan Psikologi dan Hubungan Internasional. Pada awal-awal interaksi antara kedua bidang ilmu, kajian Hubungan Internasional dari perspektif Psikologi banyak membahas peran gambaran dan keyakinan yang dimiliki pembuat kebijakan (Rosati, 1995, p. 51). Pada tahap ini teori yang bermunculan adalah disonansi kognitif, kongruitas dan teori keseimbangan. Ketiga teori tersebut dikelompokkan kedalam teori konsistensi kognitif dan memiliki argument utama yaitu “individu memahami dunia berdasarkan keyakinan kunci yang

dimilikinya dan berusaha mempertahankan keyakinan tersebut dari pengaruh luar” (Rosati, 1995, p. 55).

Pada perkembangan selanjutnya ilmu psikologi berkembang dan menghasilkan kajian yang lebih kompleks lagi mengenai cara manusia berpikir. Pada tahap ini muncul teori kognisi sosial dan teori skema. Kedua teori ini sebenarnya lanjutan dari teori-teori sebelumnya, namun kedua teori ini menjelaskan bahwa manusia dapat merubah keyakinannya berdasarkan konteks yang ada (Rosati, 1995, p. 54).

Secara spesifik, penelitian ini menggunakan konsep kode operasional oleh Alexander George. Pada tahun 1969 George menulis artikel yang berjudul *The ‘Operational Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making*. George memperbaiki konsep “kode operasional” milik Nathan Leites dalam artikel yang berjudul *The Operational Code of Politburo* (1951) dan tahun 1953 yang berjudul *A Study of Bolshevism* (Schafer & Walker, 2006). Tujuan dari pendekatan ini adalah menggambarkan keyakinan yang dimiliki oleh pembuat kebijakan sehingga dapat memprediksi apa yang akan dilakukan pembuat kebijakan tersebut dimasa yang akan datang. Konsep kode operasi ini sebenarnya telah ada pada 1940 digunakan oleh Merton dalam buku yang berjudul *Reader in Bureaucracy*. Merton mendefinisikan kode operasional sebagai nilai, pandangan dunia, dan respon repertoar yang dimiliki individu dan sama-sama dimiliki individu lain dalam satu organisasi (Walker, 1990, p. 404). Sedangkan Leites dalam *A Study of Bolshevism* sebagai strategi politik (Leites, 1953, p. 15).

Sejatinya, Nathan Leites merupakan orang pertama yang menerapkan kode operasional untuk menganalisis pembuat kebijakan. Dalam analisisnya, Leites mencondongkan kode operasional kearah pendekatan psikoanalisis dengan memasukan aturan perilaku dan norma diantara kalangan Bolshevik tua (Walker, 1990, p. 404). Namun menurut George, hal ini yang mejadi kelemahan dari karya Leites karena selain cukup sulit bagi ilmuwan politik untuk mengidentifikasi keyakinan pembuat kebijakan, karya Leites tidak memberi struktur keyakinan yang jelas untuk diidentifikasi (George, 1969, p. 193).

Berbeda dengan Leites yang menggunakan pendekatan Psikoanalisis, dimana kode operasional dianggap sebagai pedoman perilaku (George, 1969, p. 193), George berusaha menyempitkan kode operasional kedalam bahasan psikologis saja yaitu

menjadikan kode operasional sebagai sistem keyakinan yang digunakan oleh pembuat kebijakan sebagai alat untuk menyederhanakan kompleksnya dunia yang dihadapi (George, 1969, p. 196). Oleh karena itu, kode operasional milik George membantu melihat fenomena perilaku pembuat kebijakan sebagai hasil proses berpikir, bukan afeksi terhadap norma yang ada sehingga metode riset yang digunakan adalah sebagaimana yang digunakan untuk mengidentifikasi keyakinan dari teori lainnya. George menulis,

Kode operasional dapat diteliti secara implisit atau eksplisit dipegang oleh aktor, dapat disimpulkan atau dikemukakan oleh peneliti berdasarkan jenis data, observasi, dan metode yang biasa digunakan oleh ilmuwan politik. Oleh karena itu, pendekatan kode operasional tidak berbeda dengan riset untuk mengidentifikasi keyakinan lainnya, opini dan atitud ilmuwan politik. (George, 1969, p. 159).

Selayaknya teori-teori psikologi lainnya, kode operasional juga merupakan lawan dari pendekatan rasional terhadap pengambilan keputusan. Menurut George, ada tiga hal yang menjadi batasan rasionalitas pembuat kebijakan, yaitu ketidaklengkapan informasi mengenai situasi yang sedang dihadapi, ketidakmampuan dalam memprediksi konsekuensi-konsekuensi dari tindakan yang diambil dan ketidakmampuan dalam merumuskan kriteria tunggal untuk menyeleksi tindakan alternatif mana yang terbaik (George, 1969, p. 198).

Dalam rangka memperbaiki metode untuk mengetahui Kode Operasional yang dimiliki oleh aktor, George memasukan temuan-temuan dalam penelitian Leites dan mengubahnya menjadi seperangkat pertanyaan dan jawaban serta menggolongkan pertanyaan dan jawaban tadi menjadi dua jenis keyakinan yaitu keyakinan filosofis dan instrumental. Hal ini dilakukannya karena untuk memudahkan pembaca memahami struktur dari kode operasional dan metode riset yang digunakan (George, 1969, p. 197). Keyakinan filosofis adalah keyakinan yang dimiliki oleh aktor terhadap kehidupan politik, konflik politik dan lawan politik sedangkan keyakinan instrumental membahas strategi dan taktik berkenaan dengan tindakan, pengambilan resiko, penentuan waktu dan mewujudkan kepentingan (Rosati, 1995, p. 56). Pada masing-masing keyakinan, peneliti diharapkan mampu menjawab lima pertanyaan untuk mendapatkan gambaran kode operasional yang dimiliki oleh aktor.

Pada keyakinan filosofis, terdapat lima pertanyaan. Pertanyaan pertama adalah *Apa hakikat dasar dari kehidupan politik? Apakah dunia politik harmoni atau*

konfliktual? Apa karakter fundamental dari lawan politik? Pertanyaan ini berusaha mengidentifikasi keyakinan mendasar seseorang terhadap kehidupan politik. Dengan pertanyaan ini peneliti mengetahui bagaimana aktor melihat politik, apakah sarana mencapai kebaikan bersama seperti yang diajarkan oleh Aristoteles atau sarana perebutan kekuasaan seperti yang dipercaya oleh kaum realis. Sistem keyakinan terhadap politik biasanya terbentuk oleh orientasi aktor terhadap aktor lainnya, khususnya lawan politik.

Kedua adalah *Apa prospek dari realisasi nilai-nilai politik fundamental dan aspirasi seseorang? dapatkah seseorang optimis atau pesimis terhadapnya?, dan dalam hal apa?* Pertanyaan ini berkenaan dengan optimisme seseorang mengenai kemampuan untuk merealisasikan nilai-nilai politik fundamental dan aspirasi politiknya. Dalam hal ini peneliti dapat menilai apakah seorang aktor merupakan seorang yang optimis atau pesimis bahwa ia dapat merealisasikan nilai-nilai politiknya berdasarkan latar belakangnya. Contoh keyakinan yang dapat diambil dari pertanyaan ini adalah keyakinan yang dimiliki oleh Kaum Bolshevik yang berideologi Marxisme akan kemenangan kaum proletar di seluruh Dunia sebagai realisasi nilai-nilai politik fundamental yang dimilikinya.

Ketiga adalah *Apakah masa depan politik dapat diprediksi? Dalam hal apa dan sejauh mana?* Pertanyaan ini mencoba menjawab pandangan aktor terhadap prediktabilitas masa depan. Hal ini berkaitan dengan tindakannya pada politik luar negeri. Keyakinan bahwa masa depan dapat diprediksi memungkinkan seorang aktor untuk mempersiapkan berbagai tindakan yang diperlukan untuk menghadapi situasi berdasarkan prediksinya. Keyakinan ini juga memungkinkan aktor mempertahankan keyakinannya karena aktor tersebut cenderung menggunakan keyakinan yang saat ini dimiliki untuk menghadapi situasi di masa depan. Hasilnya adalah politik luar negeri yang terarah dan keyakinan yang tetap. Sebaliknya, seseorang yang merasa bahwa masa depan tidak dapat diprediksi cenderung memiliki tindakan yang zig-zag karena menyesuaikan keadaan yang ada.

Keempat adalah *Seberapa banyak kontrol yang seseorang miliki pada perkembangan sejarah? Apa peran manusia dalam "membentuk" dan "mengarahkan" sejarah kearah yang diinginkan?* Pertanyaan ini berkaitan dengan keyakinan aktor terhadap kemampuan manusia dalam mengarahkan sejarah kearah yang diinginkan.

Jika seorang aktor percaya bahwa manusia sebagai satu-satunya faktor yang menentukan sejarah, maka ia cenderung ambisius dalam politik luar negeri karena ingin ikut mengukir sejarah. Keyakinan untuk mengendalikan sejarah kearah yang diinginkan juga memungkinkan aktor membuat terobosan-terobosan dalam kebijakannya.

Kelima adalah *Apa peran dari "nasib" dalam hubungan manusia dan perkembangan sejarah?* Pertanyaan ini mencoba mengidentifikasi keyakinan aktor bahwa ditengah kemampuan manusia mengarahkan jalannya sejarah apakah masih ada peristiwa atau realitas yang terjadi dikarenakan faktor yang berada di luar kuasa manusia. Keyakinan ini dapat mempengaruhi bagaimana aktor merencanakan tindakan yang akan diambil. Aktor yang melihat peran nasib cukup kecil, biasanya cenderung percaya diri dan berusaha merencanakan sesuatu sebaik mungkin karena menganggap hasil terbaik dimulai dari perencanaan yang telah dirancang dengan baik juga.

Selayaknya Keyakinan Filosofis, pada keyakinan Instrumental juga terdapat lima pertanyaan yang digunakan untuk mengidentifikasi keyakinan aktor. Pertanyaan Pertama adalah *Pendekatan apa yang paling baik untuk memilih tujuan dari tindakan politik?* Pertanyaan ini mencoba mengungkap keyakinan aktor dalam pemilihan tujuan yang akan dicapai. Keyakinan ini mencoba menjawab motif mendasar apa yang membuat suatu tujuan ditetapkan. Pada gilirannya keyakinan ini membantu aktor memilih tujuan-tujuan yang akan dicapai berdasarkan keyakinan filosofis yang dimiliki.

Kedua adalah *Bagaimana tujuan dari suatu tindakan dicapai dengan cara yang efektif?* Pertanyaan ini berkaitan dengan pertanyaan sebelumnya. Pertanyaan ini berkenaan dengan strategi yang digunakan aktor untuk mencapai tujuannya. Dari pertanyaan ini dapat diidentifikasi keyakinan aktor mengenai cara terbaik untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Ketiga adalah *Bagaimana resiko dari tindakan politik dikalkulasi, dikontrol dan diterima?* Pertanyaan ini berkenaan dengan cara aktor memperkirakan dan mengendalikan segala resiko dari tindakan politik yang dilakukannya. Pertanyaan ini digunakan untuk mengidentifikasi keyakinan aktor mengenai cara terbaik dalam

memperkirakan reaksi dari pihak yang terkena tindakan politiknya dan mengukur pengaruh reaksi tersebut terhadap aktor tersebut.

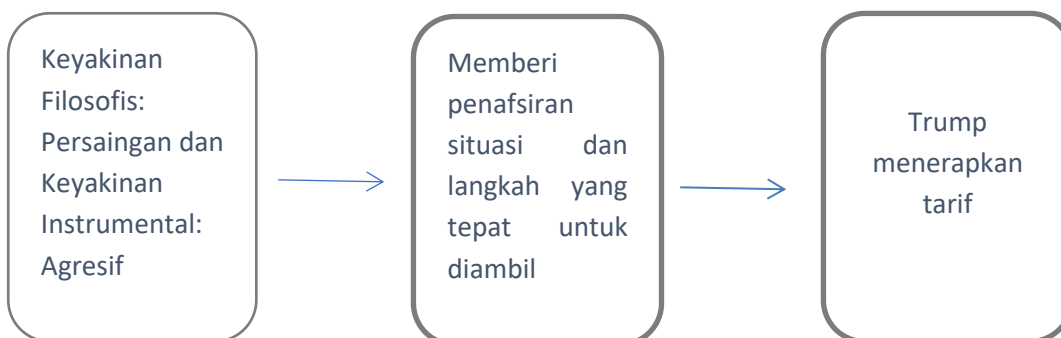
Keempat adalah *Bagaimana pemilihan waktu terbaik untuk mengejar kepentingan seseorang?* Pertanyaan ini berkenaan dengan pemilihan waktu bertindak yang tepat bagi aktor untuk mengejar kepentingannya. Setiap aktor memiliki keyakinannya sendiri mengenai waktu untuk memulai tindakan demi mencapai tujuan. Pemilihan waktu ini pada gilirannya menentukan hasil dari tindakan tersebut.

Kelima adalah *Apa kegunaan dan peran dari berbagai cara yang digunakan untuk mengejar kepentingan?* Pertanyaan ini berhubungan dengan keyakinan mengenai hubungan sebab akibat yang dimiliki oleh aktor terhadap situasi tertentu. Apakah aktor melihat penggunaan lebih dari satu cara merupakan hal yang patut digunakan untuk menjamin kepentingannya didapatkan atau cukup dengan cara-cara yang ada untuk mendapatkan kepentingan. Biasanya, aktor yang memiliki keyakinan bahwa nasib memiliki peran kecil dalam sejarah memilih menggunakan berbagai cara untuk memastikan kepentingannya tercapai.

Dalam penelitian ini, penulis hanya meminjam tiga pertanyaan yang dikemukakan oleh George untuk mengidentifikasi tiga keyakinan milik Donald Trump

I.4 Hipotesis

Hipotesis dari penelitian ini adalah perubahan pendekatan AS terhadap isu spionase ekonomi oleh Tiongkok dipengaruhi oleh Keyakinan Filosofis Donald Trump yang memandang kehidupan politik sebagai persaingan dan Keyakinan Instrumental yang cenderung agresif. Dalam hal ini kode operasional membantu Trump mendefinisikan situasi yang dihadapi dan memberi pilihan tindakan yang dapat diambil untuk situasi yang dihadapi.



I.5 Metode Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian model ini akan berorientasi kepada mencari pemahaman dalam suatu kasus. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang pemecahan masalahnya dengan menggunakan data empiris serta bertujuan untuk memahami fenomena sosial melalui gambaran dan memperbanyak pemahaman mendalam (Masyhuri, 2011, p. 20).

Untuk metode pengumpulan data penulis akan menggunakan studi pustaka. Teknik ini mencoba mengumpulkan sumber-sumber sekunder dari buku, jurnal, artikel serta laporan media masa. Data yang akan penulis gunakan berasal dari biografi, buku-buku yang ditulis Donald Trump, dan pernyataan-pernyataan di media massa serta jurnal yang berhubungan dengan psikologi politik.

Sedangkan untuk metode analisis data, penulis akan menggunakan metode *content-analysis*. Metode ini sering diidentikan dengan studi tulisan yang terdapat dalam laporan, koran, iklan, buku, halaman web, jurnal dan bentuk dokumen lainnya (Prior, 2014, p. 360). Meskipun kerap dianggap sebagai analisis text, menurut Neuendorf penggunaan film dan gambar di televisi juga cocok dengan metode ini (Neuendorf, 2002, p. 13). Menurut Hermann, semua hal yang ditujukan untuk mengkomunikasikan sebuah pesan dapat digunakan untuk *content-analysis* termasuk perilaku non-verbal (Hermann, 2008, p. 152) Metode ini digunakan untuk

mengidentifikasi karakteristik personal, gaya kepemimpinan, keyakinan dan motif dari pembuatan kebijakan (Hermann, 2008, p. 152)

I.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan terbagi menjadi empat bab. Bab 1 adalah pendahuluan yang merupakan desain riset dari penelitian ini. Bab 2 adalah deskripsi kasus pencurian HAKI perusahaan AS oleh Tiongkok. Bab ini akan memfokuskan pada tren pencurian HAKI perusahaan AS oleh Tiongkok dan dampak bagi hubungan kedua negara serta usaha-usaha yang dilakukan oleh kedua negara untuk menangani masalah ini.

Bab 3 akan membahas keyakinan yang dimiliki oleh Donald Trump. Secara khusus bab ini akan membahas keyakinan filosofis dan instrumental Donald Trump yang mendorong terjadinya perubahan kebijakan AS terkait isu pencurian HAKI. Bab ini akan berisi pernyataan-pernyataan Donald Trump mengenai politik luar negeri dan tindakan-tindakan Trump yang mencerminkan keyakinan filosofis dan instrumental yang dimilikinya. Bab ini juga akan membahas mengenai pengaruh keyakinan tersebut kepada keputusan yang diambil oleh Trump.

Bab 4 adalah penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran bagi penelitian lebih lanjut. Bab ini akan mengemukakan temuan penelitian, apakah hasil penelitian konsisten dengan argumen awal peneliti atau justru bertentangan. Bab ini juga akan mengevaluasi kekurangan-kekurangan penelitian ini serta memberikan rekomendasi bagi penelitian-penelitian selanjutnya