

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kebijakan bantuan luar negeri telah menjadi isu yang banyak dibahas seiring dengan upaya negara untuk membantu negara lain dan meningkatkan hubungan diplomatik maupun dalam menunjang kepentingan lainnya. Termasuk di antara kepentingan tersebut adalah dalam rangka berkontribusi dalam upaya pembangunan global (OECD, 2019). Negara-negara di dunia, utamanya negara maju menjadikan bantuan luar negeri sebagai salah satu sumber utama dalam pembangunan global. Dalam proses penyalurannya, bantuan luar negeri dapat dilakukan dalam kerangka bilateral maupun multilateral. Dalam kerangka bilateral, negara mengirimkan langsung bantuan melalui otoritas pemerintah, sementara secara multilateral dapat dilakukan melalui institusi internasional. Seperti halnya bantuan luar negeri yang secara resmi dikirimkan pemerintah dalam bentuk Official Development Assistance (ODA) melalui Organisation for Economic Co-operation Development (OECD). Bantuan melalui OECD dipertimbangkan sebagai suatu sumber utama yang secara khusus menargetkan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan negara-negara berkembang (OECD, 2019).

Hingga saat ini, negara-negara maju saling berlomba dalam memberikan bantuan luar negeri ke negara berkembang maupun negara miskin. Amerika Serikat yang merupakan negara maju tidak lepas dari upaya tersebut. Bagi Amerika Serikat bantuan luar negeri telah menjadi agenda kebijakan luar negerinya sejak Perang Dunia II berakhir. Pada saat itu bantuan luar negeri berperan sangat signifikan sebagai sarana untuk mempertahankan dan meningkatkan pengaruh Amerika Serikat di dunia, utamanya di negara penerima bantuan. Hal ini seiringan dengan persaingan Amerika Serikat dengan Uni Soviet pada era Perang Dingin (Hannan, 2020).

Jika ditelusuri lebih jauh, presentase jumlah bantuan luar negeri Amerika Serikat masih kurang dari target yang ditetapkan dalam komitmen Uni Eropa, G8 Gleneagles Summit dan UN World Summit pada tahun 2005 untuk meningkatkan bantuan luar negeri sebesar 0.7% dari PDB negara maju (OECD.ogr, T.t). Bahkan secara keseluruhan, bantuan luar negeri Amerika Serikat sejak tahun 2001 hingga 2013 (Tabel 1.1) menunjukkan presentase yang cenderung stagnan ditinjau dari presentase alokasi peningkatan jumlah bantuan keseluruhan (Gibler & Miller, 2013). Kondisi ini menunjukkan bahwa pergantian dekade tidak menunjukkan perubahan signifikan dalam komitmen bantuan luar negeri Amerika Serikat.

Tabel 1.1: Data Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat Tahun 2001-2013

Year	Total U.S. Aid ^a	Percentage of GDP	Percentage of Outlays
2001	\$7,324.02	0.072	0.366
2002	\$8,842.74	0.083	0.410
2003	\$13,193.85	0.119	0.567
2004	\$17,996.54	0.152	0.730
2005	\$20,084.52	0.160	0.752
2006	\$18,208.24	0.137	0.647
2007	\$17,957.69	0.128	0.599
2008	\$22,363.10	0.156	0.676
2009	\$22,311.50	0.159	0.601
2010	\$25,776.58	0.177	0.693
2011	\$15,145.60	0.099	0.451
2012 ^b	\$14,878.30	N/A	0.392
2013 ^c	\$13,635.40	N/A	0.359

Sumber: Gibler & Miller (2012)

Jika dibandingkan dengan presentase peningkatan bantuan luar negeri di era Presiden Bush, secara keseluruhan bantuan luar negeri di era Presiden Obama tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan. Kecenderungan ini tidak selaras dengan pidato kampanye Presiden Obama yang menyatakan komitmen untuk meningkatkan bantuan luar negeri utamanya dalam upaya peningkatan kemanusiaan secara global (Gibler & Miller, 2012). Ditinjau melalui (Tabel 1.1), presentase jumlah bantuan yang dikirimkan tidak menunjukkan konsistensi terhadap kampanyenya (Gibler & Miller, 2012). Kondisi ini menimbulkan pertanyaan terkait alasan Obama yang justru meningkatkan bantuan secara

signifikan ke Palestina di tengah presentase bantuan luar negeri yang cenderung stagnan secara total.

Seiring dengan upaya Amerika Serikat untuk memberikan bantuan luar negeri kepada negara-negara berkembang, terhitung sejak tahun 1990-an bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina dalam kerangka bilateral telah berjumlah lebih dari US\$ 4 miliar. Jumlah ini menjadikan Palestina sebagai negara yang menerima bantuan luar negeri perkapita terbesar di dunia (Zanotti, 2012). Presiden Barack Obama tidak hanya membawa narasi peningkatan global melalui bantuan luar negeri, tetapi membawa Amerika Serikat sebagai top donor terbesar bagi Palestina melalui United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) dan menggantikan posisi Uni Eropa sebelumnya, maupun secara bilateral dalam kerangka ODA.

Merujuk pada (Tabel 1.2) Amerika Serikat pada periode Obama meningkatkan jumlah bantuan dengan kisaran US\$ 2,62 miliar, jumlah ini meningkat lebih dari 2 kali lipat dibandingkan dengan jumlah bantuan luar negeri yang dikirimkan oleh Presiden Bush pada tahun sebelumnya. Sementara era Presiden Trump juga menunjukkan penurunan yang signifikan. Sehingga, secara total jumlah bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina di era Presiden Obama adalah yang terbesar sepanjang sejarah. Dalam prosesnya, bantuan luar negeri tersebut juga berkontribusi pada berbagai mitra besar internasional seperti UNRWA maupun organisasi internasional lainnya seperti Migration and Refugee Assistance (MRA) atau Emergency Refugee and Migration Assistance (ERMA) (U.S. State Department, USAID dalam Zanotti 2013).

Tabel 1.2: Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat ke Palestina 2002-2014

(dalam US\$ jutaan)

Tahun	Jumlah
2002	215
2003	118

2004	133
2005	347
2006	85
2007	144
2008	512
2009	1000
2010	687
2011	463
2012	472
2013	1000
2014	497

Sumber: U.S. State Department, USAID

Upaya peningkatan bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina di era Presiden Obama dimulai sejak munculnya pernyataan dari US Secretary State Hillary Clinton dalam dalam Gaza Donors Conference pada Maret 2009 (Farley; CNN, 2009). Dalam acara tersebut, Hillary menyatakan komitmen untuk memberikan bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina sejumlah US\$ 900 juta dan dikhususkan untuk membantu kebutuhan kemanusiaan di Gaza, meskipun dengan proses pengiriman melalui pemerintah Palestina di West Bank dan mitra internasional (Cooper, 2009). Jika dibandingkan dengan negara-negara lain, jumlah kontribusi bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina di era Obama merupakan jumlah terbesar jika dibandingkan dengan negara-negara lainnya. Kondisi ini tentunya menjadi warisan bagi pemerintahan Obama dalam bidang bantuan luar negeri di Palestina.

Peningkatan yang cukup signifikan atas bantuan luar negeri juga ditunjukkan melalui kontribusi Amerika Serikat yang dikirimkan melalui United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). Menurut data yang tercatat pada UNRWA, bahwa Amerika Serikat sejak tahun

2009 menjadi donor terbesar hingga tahun 2017 dan menggantikan posisi EU sebagai donor terbesar. Setidaknya tahun 2009 menunjukkan performa peningkatan yang cukup signifikan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Tabel 1.3: Kontribusi Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat melalui UNRWA Tahun 1990-2018

(dalam US\$ jutaan)

Fiscal Year(s)	Amount	Fiscal Year(s)	Amount
1950-1989	1,473.3	2005	108.0
1990	57.0	2006	137.0
1991	75.6	2007	154.2
1992	69.0	2008	184.7
1993	73.8	2009	268.0
1994	78.2	2010	237.8
1995	74.8	2011	249.4
1996	77.0	2012	233.3
1997	79.2	2013	294.0
1998	78.3	2014	398.7
1999	80.5	2015	390.5
2000	89.0	2016	359.5
2001	123.0	2017	359.3
2002	119.3	2018	65.0
2003	134.0		
2004	127.4	TOTAL	6,248.4

Sumber: UNRWA (2019)

Peningkatan bantuan luar negeri ke Palestina tidak hanya disalurkan melalui kontribusi Amerika Serikat pada lembaga-lembaga bantuan internasional, namun secara signifikan Obama meningkatkan bantuan luar negerinya langsung melalui *Palestinian Authority* di bawah Fatah utamanya di wilayah West Bank. Jika ditinjau dari data bantuan luar negeri yang dikeluarkan oleh USAID, Obama memiliki kecenderungan untuk menyalurkan bantuannya melalui Otoritas pemerintah Palestina. Kondisi ini berbeda dengan tahun-tahun sebelum periode Obama, yang mana sejak tahun 2001 hingga 2008, Presiden Bush hanya mengirimkan bantuan luar negeri secara resmi melalui pemerintah Gaza dan West Bank selama 2 kali yakni di tahun 2005 dan tahun 2008 dengan jumlah yang tidak signifikan (U.S. State Department, USAID, T.t).

Meninjau dari kondisi di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa Amerika Serikat menempati posisi sebagai donor tertinggi baik dalam kerangka bilateral maupun multilateral. Ini merupakan peran krusial bagi Amerika Serikat sebagai donor terbesar di Palestina pada era Presiden Obama. Jika ditelusuri lebih jauh, sejarah hubungan Amerika Serikat dan Palestina dipandang tidak cukup baik setidaknya jika ditinjau dari keberpihakan Amerika Serikat kepada Israel atas konfliknya dengan Palestina. Amerika Serikat di bawah pimpinan Presiden Harry S. Truman bahkan menjadi negara pertama yang mengakui berdirinya negara Israel hanya berselang 11 menit pasca Israel mendeklarasikan kemerdekaannya pada tahun 1948. Sejak saat itu, Amerika Serikat dan Israel memiliki hubungan yang erat dan kedua belah pihak terus memelihara, mempromosikan, dan mengembangkan nilai-nilai kepentingan bersama termasuk mendapat dukungan dari masyarakat kedua belah pihak (Oren, 2008).

Hubungan Amerika Serikat dan Israel banyak dikaitkan dengan konflik Israel dan Palestina. Eratnya hubungan Amerika Serikat dan Israel dibuktikan dengan dukungan Amerika Serikat kepada Israel, tentunya kondisi ini memperburuk hubungan Amerika Serikat dan Palestina. Presiden-presiden Amerika Serikat menunjukkan keberpihakan yang tinggi terhadap Israel yang berdampak pada Palestina. Obama dalam beberapa kesempatan menunjukkan sikap penentangan terhadap Palestina, di antaranya adalah mengancam Presiden Mahmoud Abbas untuk menarik resolusi DK PBB atas tuntutan agar Israel menghentikan perluasan pemukiman Yahudi (The New York Times, 2011). Pada tahun 2011, bahkan beberapa anggota Parlemen Amerika Serikat membekukan bantuan Amerika Serikat ke Palestina yang dirancang pemerintah Obama karena upaya Palestina dalam mencari intensi yang lebih besar di dunia internasional (Zanotti, 2011).

Sementara dukungan publik Amerika Serikat tidak jauh berbeda dengan presiden-presiden Amerika Serikat. Secara historis, publik tidak menunjukkan respon yang baik terhadap Palestina. Sejak kelompok Hamas memenangkan pemilu di Palestina pada 2006, secara konsisten publik menyatakan tidak sepakat

memberikan bantuan kepada Palestina (Saad, 2009). Pada hasil survei yang dilakukan Gallup Poll dan The Pew Research pertentangan diperkuat melalui kecenderungan publik Amerika terhadap Palestina yang justru menunjukkan sisi negatif. Hal ini terlihat pada tren dukungan atas Palestina (Tabel 1.4) yang menunjukkan kecenderungan untuk tidak mendukung dan sangat tidak mendukung Palestina di bawah pemerintahan Hamas. Sementara hambatan untuk memberikan bantuan luar negeri ke Palestina juga datang dari sebagian Kongres utamanya yang berasal dari Republik. Salah satu wujud penentangan ini adalah upaya Kongres untuk membekukan dana bantuan ke Palestina ketika Palestina dianggap mengancam posisi Israel (Sawafta;Ynet, 2011).

Tabel 1.4: Kecenderungan Dukungan Publik Amerika Serikat terhadap Palestina

Date	Very Favorable	Mostly Favorable	Mostly Unfavorable	Very Unfavorable	No Opinion
Feb 2015	3%	14%	43%	29%	11%
Feb 2014	3%	16%	39%	27%	15%
Feb 2013	3%	12%	47%	30%	8%
Feb 2012	3%	16%	44%	28%	9%
Feb 2011	3%	16%	45%	25%	11%
Feb 2010	3%	17%	44%	26%	10%
Feb 2009	1%	14%	43%	30%	12%
Feb 2008	1%	13%	47%	28%	11%
Feb 2007	2%	14%	46%	29%	29%
Feb 2006	1%	10%	49%	29%	10%
Feb 2005	3%	24%	43%	19%	11%

Sumber: Gallup poll (2015)

Bagi Amerika Serikat, posisi Palestinian Authority di bawah pemerintahan Hamas di Gaza adalah sebuah tantangan bagi Amerika Serikat, oleh karenanya Amerika Serikat memiliki kecondongan kepada pihak selain Hamas untuk diakui sebagai Palestinian Authority meskipun pemerintahan Hamas terpilih secara demokratis pada pemilu tahun 2006. Merujuk pada Perjanjian Oslo pada tahun 1993, yang disebut dengan Palestinian Authority (PA) adalah badan sementara

yang dibentuk untuk mengelola keamanan di wilayah jalur Gaza dan West Bank hingga negosiasi dengan Israel selesai. Palestinian Authority menaungi Palestine Liberation Organizations (PLO) yang sejak dibentuk telah didominasi oleh kelompok Fatah. Memanasnya konflik antara Hamas dan Fatah tahun 2007 menjadikan West Bank lepas dari pemerintahan Hamas, sementara Jalur Gaza masih dipimpin oleh Hamas secara *de facto* (Shikaki, 2009).

Persepsi Amerika Serikat terhadap Hamas ditunjukkan dalam berbagai sikap di antaranya adalah kecenderungan Amerika Serikat untuk mengakui Palestina dalam kerangka Palestine Liberation Organization yang didominasi oleh Fatah dalam mengatur pemerintahan di wilayah Palestina (UN,T.t). Jika ditinjau dari adanya partai politik yang terbesar di Palestina, Fatah dan Hamas merupakan dua partai yang mendominasi di wilayah Palestina. Keduanya memiliki pandangan yang berbeda terkait dengan orientasi kemerdekaan Palestina. Bahkan pada tahun 2007, terjadi Perang Saudara antara Hamas dan Fatah, sehingga menyebabkan Palestinian Authority (PA) terbagi menjadi dua yakni wilayah Gaza di bawah pemerintahan Hamas sementara West Bank di bawah komando Fatah (Brown, 2010).

Merujuk pada berbagai uraian di atas terdapat adanya anomali antara peningkatan bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina di era Obama dengan dukungan publik dan Kongres Amerika Serikat yang minim terhadap Palestina. Selain itu, mekanisme pengiriman bantuan melalui Otoritas Palestina serta untuk pertama kalinya dalam sejarah, Obama menjadi presiden dengan pengirim bantuan luar negeri terbesar ke Palestina menjadikan topik dalam penelitian ini menjadi layak untuk diteliti lebih lanjut.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa Amerika Serikat pada pemerintahan Obama periode I secara signifikan meningkatkan bantuan luar negerinya ke Palestina?

1.3 Tinjauan Pustaka

Kebijakan pengiriman bantuan luar negeri Amerika Serikat ke berbagai negara telah berlangsung dalam beberapa dekade, oleh karenanya dalam upaya menjelaskan alasan Amerika Serikat mengirimkan bantuan luar negerinya ke Palestina pada masa pemerintahan Presiden Obama, Penulis akan mengeksplorasi beberapa tulisan terkait dengan topik tersebut. Secara garis besar, kebijakan pengiriman bantuan luar negeri di masa Obama dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal. Faktor eksternal tersebut terbagi menjadi 3 macam yakni *hard power*, *soft power*, dan keterkaitan antara keduanya. Tulisan-tulisan mengenai faktor soft power menjadi mayoritas faktor yang menjelaskan pengiriman bantuan luar negeri Obama diwakili oleh tulisan Lawson (2017), Comstock (2016), Cooper (2012), Marsden (2015), Kim (2014), dan Tokedmir (2017). Sementara faktor mengenai hard power dijelaskan oleh Zanotti (2013), Kreuttner et al (2013), dan Shahzad et al (2019). Penjelasan ketiga mengenai faktor hard dan soft power dijelaskan melalui tulisan Gupta et al (2018).

Tulisan pertama adalah menurut Lawson (2017) menjelaskan bahwa kebijakan Presiden Obama dalam mengirimkan bantuan luar negeri pada dasarnya mengarah pada citra untuk turut serta pada pembangunan global. Upaya ini merupakan tindak lanjut dari pemerintahan presiden Bush. Legasi Obama dapat ditinjau melalui Presidential Policy Directive (PPD) yang berfokus pada Global Health Initiative (GHI), Global Climate Change Initiative, dan Global Food Security Initiative (Feed the Future) yang ditekankan pada pembangunan kapasitas host-country dan memanfaatkan kemitraan global. Sementara tulisan Comstock menunjukkan bahwa pada kondisi tertentu, Comstock (2016) melihat kurangnya hubungan secara langsung antara bantuan luar negeri AS dan hak asasi manusia secara langsung. Pada kenyataanya komitmen terhadap bantuan luar negeri hanya dikemukakan dalam bentuk pernyataan resmi melalui retorika presiden tentang hak asasi manusia dan alokasi bantuan luar negeri. Namun justru sedikit bukti untuk yang menunjukkan adanya keterkaitan langsung keduanya dalam penerapan kebijakan hak pro gay AS ditinjau dari segi jumlah

bantuan yang relatif tidak signifikan peningkatannya dalam bantuan AS ke Nigeria dan Uganda.

Selanjutnya adalah tulisan Cooper (2012) dan Marsden (2015) yang melihat adanya keterkaitan antara pengiriman bantuan luar negeri dengan keyakinan. Keduanya melihat bahwa terdapat upaya-upaya dari presiden Amerika Serikat untuk menginisiasi bantuan luar negeri berbasis keyakinan. Di antaranya adalah Obama dalam beberapa kesempatan tidak hanya menegaskan komitmennya terhadap inisiatif berbasis agama saat menjabat, tetapi Obama juga mengkonsolidasikan hubungan istimewa antara USAID sebagai lembaga bantuan luar negeri resmi dan penyedia layanan berbasis agama dengan mendirikan kantor berbasis agama di lapangan dalam semua misi USAID. Sementara Non governmental Organization (NGO) juga dianggap memainkan peran dalam mempengaruhi alokasi pengiriman bantuan luar negeri seiring dengan menguatkan peran NGO dalam pemerintahan (Kim, 2014). Tokdemir (2017) juga menjelaskan bahwa Amerika Serikat mengirimkan bantuan luar negeri untuk mengatasi narasi “Anti-Amerikanisme”, meskipun pada kenyataannya pada negara-negara non-demokratis bantuan cenderung meningkatkan sikap Anti-Amerikanisme sementara pada negara demokratis ini justru mengurangi anti-Amerikanisme.

Pada faktor-faktor *hard power* yang melatarbelakangi kebijakan pengiriman bantuan luar negeri Amerika Serikat ke negara-negara penerima, diwakili oleh pendapat Zanotti (2013). Menurut Zanotti, pengiriman bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina utamanya sejak Fatah merebut wilayah West Bank dari Hamas pada Juni 2007, dan Hamas memimpin wilayah Gaza secara *de facto*, pengiriman bantuan luar negeri didasari oleh kepentingan Amerika Serikat terutama dalam upaya mengurangi ancaman terorisme yang dikhawatirkan Amerika Serikat semakin berkembang melalui Hamas dan upaya mempromosikan stabilitas regional. Hal yang sama juga dilakukan oleh Amerika Serikat di wilayah Asia Selatan sejak peristiwa 9/11, Amerika Serikat berusaha untuk melawan ancaman terorisme melalui pengiriman bantuan luar negeri (Shahzad et al, 2019). Selain itu, Kreuttner et.al (2018) menjelaskan bahwa

Amerika Serikat dan NATO memberikan bantuan keamanan AS dan NATO untuk negara-negara seperti Ukraina dan Georgia dikarenakan unsur geopolitik yang dianggap berkontribusi untuk memperkuat hubungan AS dengan Ukraina dan Georgia dan menghalau pengaruh Rusia terhadap dua negara tersebut (Kreuttner et.al,2018).

Tulisan lain mengaitkan keterkaitan antara faktor soft dan hard power dalam mendorong Obama mengirimkan bantuan luar negeri dikemukakan oleh Gupta (2018), disebutkan bahwa pengiriman bantuan kesehatan yang dilakukan Amerika Serikat pada periode presiden Obama ke Afrika disinyalir sebagai bentuk mempertahankan dan memperluas diplomasi kesehatan strategis dan meningkatkan citra Amerika Serikat. Namun, secara lebih lanjut Gupta et.al (2018) menjelaskan bahwa bantuan ini tidak hanya berupaya untuk menyelamatkan nyawa maupun mempertahankan soft power Amerika Serikat, tetapi di sisi lain berupaya untuk memperkuat keamanan dalam negerinya yang merupakan instrumen hard power.

Berbagai pemaparan di atas mendorong Penulis untuk sepakat dengan beberapa pendapat mayoritas seperti pendapat Lawson (2017), Comstock (2017), Cooper (2012), Marsden (2015), Kim (2014), dan Tokedmir (2017) bahwa pengiriman bantuan luar negeri Amerika Serikat tidak hanya sebatas memenuhi kewajiban hak asasi manusia dan upaya mempertahankan *soft power* tetapi di sisi lain juga sebagai upaya memperkuat keamanan sebagai bentuk *hard power* seperti pendapat Gupta et al (2018).

Untuk merumuskan beberapa argumen, terlepas dari bantuan luar negeri di era Presiden Obama tidak secara langsung berkorelasi dengan hak-hak kemanusiaan, *soft power*, dan *hard power*, seluruh faktor yang disebutkan merupakan faktor eksternal yang mendorong Amerika Serikat untuk mengirimkan bantuan luar negeri ke negara lain. Oleh karenanya, Penulis mencoba untuk melihat dari sudut pandang lain yakni mengaitkan kedua faktor yang menyebabkan peningkatan bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina yakni faktor politik di dalam negeri dan faktor eksternal dari luar negeri Amerika Serikat. Penulis menjelaskan faktor eksternal di samping menjelaskan dorongan dari dalam politik Amerika

Serikat dengan memberikan argumen bahwa politik domestik Amerika Serikat merupakan salah satu pendorong peningkatan bantuan luar negeri di era Obama.

1.4 Kerangka Pemikiran

Penulis menjelaskan alasan Amerika Serikat meningkatkan pengiriman bantuan luar negeri ke Palestina di era Presiden Obama periode I dengan menggunakan kerangka teori sebagai berikut:

1.4.1 Perubahan Kebijakan Bantuan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri pada dasarnya terdiri dari beberapa elemen di antaranya adalah (1) pembuat kebijakan, (2) tujuan pembuatan kebijakan, (3) prinsip-prinsip dalam kebijakan luar negeri, (4) pengimplementasian kekuatan, dan (5) konteks pembuatan dan perumusan suatu kebijakan luar negeri (Modelska, 1962). Elemen-elemen ini menjadi faktor yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa dalam prosesnya salah satu atau beberapa elemen menjadi dominan dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Sejalan dengan pernyataan tersebut Dugis (2008) menjelaskan bahwa pembuat kebijakan luar negeri dapat menjadi elemen yang dominan dalam perumusan kebijakan luar negeri. Beberapa aktor yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri di antaranya adalah aktor individu, dinamika lingkaran grup kecil dalam lingkaran kepresidenan, dan proses organisasi serta birokrat.

Seiring dengan keterlibatan birokrat sebagai aktor dalam pembuatan kebijakan luar negeri, Clifford (1990) menjelaskan bahwa dalam prosesnya, kebijakan luar negeri tidak hanya didasarkan pada satu aktor tunggal, namun terdapat beberapa aktor dan aspek lain yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri tersebut. Seperti pada beberapa kasus, proses perumusan kebijakan luar negeri melibatkan para birokrat politik yang banyak bergantung pada rutinitas dan kegiatan yang berasal dari pengalaman dan masalah yang sudah dikenal atau yang sudah terjadi pada pemerintahan sebelumnya. Rutinitas standar ini yang

menjadi dasar untuk pengambilan berbagai keputusan dan menjadi alternatif pilihan yang diberikan pada presiden.

Tidak hanya merujuk pada kondisi yang terjadi pada pemerintahan sebelumnya, pengambilan keputusan yang mengalami perubahan dalam kebijakan luar negeri juga dipengaruhi oleh beberapa faktor lain seperti (1) perubahan yang dihasilkan dari perubahan rezim atau transformasi negara, dan (2) perubahan yang terjadi ketika pemerintah yang ada memutuskan untuk mendorong arah perubahan kebijakan luar negeri. Perubahan kebijakan luar negeri yang berkaitan dengan perubahan sistem politik secara teori akan masuk dalam kategori yang pertama, yang juga disebut sebagai pengalihan kebijakan luar negeri (Clifford, 1990). Hermann (1990) di sisi lain menjelaskan bahwa terjadinya perubahan kebijakan luar negeri cenderung dipengaruhi oleh aktor yang memegang pemerintahan dan memiliki kecenderungan untuk melakukan koreksi atas kebijakan yang telah ada dan mengubah arah kebijakan luar negeri yang sebelumnya ditetapkan.

Proses perubahan kebijakan luar negeri secara spesifik menunjukkan adanya pengalihan dari kebijakan lama menuju kebijakan baru yang di antaranya disebabkan oleh orientasi aktor dalam politik domestik. Halperin dan Clapp (2006) secara lebih spesifik menjelaskan bahwa anggota birokrat menjadi salah satu aktor dalam kebijakan luar negeri dari segi politik domestik yang dapat mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri. Tentunya dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri, para birokrat politik dipengaruhi oleh pandangan yang pada dasarnya ditentukan oleh afiliasi mereka. Untuk kepentingan tertentu, partisipasi mereka dalam proses pengambilan keputusan dapat dilihat dipengaruhi oleh peran yang mendominasi pemikiran mereka. Setiap organisasi cabang eksekutif mulai melihat kepentingan nasional dan melakukan identifikasi dengan kepentingannya sendiri. Badan-badan dan departemen dalam cabang eksekutif dengan berbagai cara berusaha untuk mendapatkan pengaruh dan memberikan pendapat pada presiden, meskipun keputusan tetap berada di tangan presiden.

Bantuan luar negeri telah menjadi agenda bagi negara-negara dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Hal ini sejalan dengan argumen Taffet (2007) yang menyatakan bahwa bantuan luar negeri tidak dapat dipisahkan dari tujuan kebijakan luar negeri dikarenakan bantuan luar negeri adalah alat yang digunakan pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan yang lebih besar yaitu sebagian ditujukan untuk mendominasi, menenangkan, melindungi, memperkuat, atau mengubah kecenderungan negara tertentu.

Bantuan luar negeri di sisi lain juga merupakan simbol politik yang kuat terutama bagi pemerintah atau organisasi internasional yang besar. Tidak hanya sebagai simbol, tetapi bentuk bersetujuan kedua belah pihak untuk menerima maupun mengirimkan bantuan. Meningkatnya jumlah bantuan luar negeri oleh Lancaster (2008) dapat dianggap sebagai tanda sering meningkatnya kedekatan dalam hubungan antara donor dan penerima, seperti halnya penurunan tingkat bantuan dapat melambangkan hubungan yang mendingin dan penolakan. Ketika negara donor mengirimkan bantuan, maka secara tidak langsung juga memberikan sinyal kepada negara lain bahwa donor tersebut siap berdiri di belakang pemerintah negara penerima. Selain itu dalam segi alokasinya, peningkatan bantuan luar negeri juga menunjukkan bahwa pemerintah negara donor mendukung alokasi bantuan maupun kebijakan tertentu atau tindakan dari negara penerima, salah satunya adalah dalam mempromosikan demokrasi dan bantuan pembangunan secara umum (Lancaster, 2008).

Lancaster (2008) menjelaskan definisi bantuan asing sebagai suatu transfer sukarela dari pemerintah suatu negara ke pemerintah independen lain, LSM, atau ke organisasi internasional (seperti Bank Dunia atau Program Pembangunan PBB) yang mana sumber dana tersebut berasal dari sumber daya publik dengan tujuan untuk memperbaiki kondisi manusia di negara penerima bantuan. Bentuk dari pengiriman bantuan luar negeri dapat melalui uang tunai maupun pinjaman lunak (Lancaster, 2008). Sementara dalam penggunaanya bantuan dapat ditujukan dalam dua bentuk yakni bantuan kemanusiaan maupun bantuan pembangunan (Jamieson, 2005).

Sejalan dengan pendapat Taffet bahwa pengiriman bantuan luar negeri selalu dibarengi dengan upaya untuk mencapai agenda dari negara donor, Apocada (2017) juga menjelaskan bahwa dalam praktiknya, upaya pemberian bantuan luar negeri kepada negara lain tidak hanya dibarengi dengan tujuan-tujuan tertentu, tetapi tujuan tersebut juga dirumuskan dengan proses yang terstruktur. Oleh karenanya pengiriman bantuan luar negeri seringkali dimasukkan sebagai kebijakan luar negeri suatu negara. Negara menurut Apocada (2017) menggunakan bantuan luar negeri sebagai alat untuk mengejar tujuan dari kebijakan luar negerinya yang salah satunya digunakan sebagai hadiah agar dapat membujuk dan mengarahkan perilaku negara penerima.

Merujuk pada berbagai pendapat di atas, dapat dirumuskan bahwa bantuan luar negeri pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan luar negeri. Seiring dengan masuknya agenda pengiriman bantuan luar negeri dalam kebijakan luar negeri, negara merumuskan tujuan bantuan luar negeri sesuai dengan kepentingan nasionalnya pada negara penerima. Tujuan pengiriman dimasukkan ke dalam kebijakan yang terstruktur dan mempengaruhi baik alokasi bantuan maupun agenda lainnya dalam pengiriman bantuan.

1.4.2 Two Level Games dalam Kebijakan Luar Negeri

Pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh beberapa faktor di antaranya adalah pengaruh atau hubungan antara urusan dan faktor domestik dan internasional. Robert Putnam (1988) menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri memiliki hubungan dan kontribusi dalam kedua level baik internasional maupun domestik dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Analisis dari two level games oleh karenanya memfokuskan pada adanya kepentingan nasional yang menjadi penentu dalam pembuatan keputusan kebijakan luar negeri yang dipengaruhi oleh kepentingan domestik dan internasional secara bersamaan, dalam artian keputusan dibuat berdasarkan dua faktor secara bersamaan. Sejalan dengan pemikiran Putnam, Halperin dan Clapp (2006) memberikan pandangan yang sama bahwa faktor politik domestik dapat berpengaruh terhadap pembuatan

keputusan kebijakan luar negeri, bahkan pertimbangan tersebut dibahas pada semua tingkatan utamanya yang berkaitan dengan keamanan nasional.

Dinamika politik dari berbagai negosiasi internasional dapat dipahami dengan merujuk analisis dua tingkat atau two level games. Pertama adalah tingkat nasional yang banyak dipengaruhi oleh kelompok domestik yang berupaya mengejar kepentingan mereka dengan menekan pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang menguntungkan. Selain itu, politisi dari tingkat domestik mencari kekuasaan dengan membangun koalisi di antara kelompok tersebut. Kedua adalah tingkat internasional, pemerintah nasional berusaha memaksimalkan kemampuannya sendiri untuk memuaskan tekanan domestik, sambil meminimalkan konsekuensi buruk dari perkembangan luar negeri. Seiring dengan keterkaitan di antara keduanya, menjadikan kedua faktor ini tidak dapat diabaikan dalam pembuatan keputusan kebijakan luar negeri. Termasuk dalam tatanan politik domestik pembuat kebijakan dihadapkan pada politik domestik seperti partai politik dan parlemen, juru bicara badan-badan domestik, perwakilan dari kelompok kepentingan utama, dan penasihat politik pemimpin itu sendiri. Sementara dalam tatanan internasional terdapat tekanan maupun pertimbangan baik dari masyarakat internasional, negara-negara koalisi, maupun para diplomat (Putnam, 1998).

1.4.3 Bantuan Luar Negeri sebagai Upaya Mediator untuk *Peacemaking* dan *Peacebuilding*

Dalam menerjemahkan *peacebuilding* Penulis menggunakan definisi dari UN (2010) bahwa *peacebuilding* merupakan serangkaian tindakan yang ditargetkan untuk mengurangi risiko memanasnya kembali suatu konflik yang terjadi. Tindakan yang dimaksudkan berupa upaya untuk memperkuat kapasitas nasional di semua tingkat untuk pengelolaan konflik, termasuk meletakkan dasar bagi perdamaian dan pembangunan yang berkelanjutan. Strategi *peacebuilding* harus koheren dan disesuaikan dengan kebutuhan spesifik Tiga pendekatan untuk perdamaian: *peacemaking*, *peacebuilding*,

peacekeeping, *peacemaking* (UN, 2010). *Peacebuilding* yang dimaksud sebagai upaya Amerika Serikat dalam pengiriman bantuan ini termasuk di antaranya adalah pengiriman bantuan kesehatan, bantuan kemanusiaan, termasuk pembangunan infrastruktur (USAID, 2009).

Sementara *peacemaking* merupakan pendekatan resolusi konflik yang mencoba mengatasi ketidaksesuaian yang menghambat kemajuan manusia yang biasanya dilakukan oleh pihak ketiga (Fisher, 1993). Dalam definisi UN terkait dengan *peacemaking* sendiri diartikan sebagai tindakan untuk membawa pihak-pihak yang bermusuhan untuk mencapai sebuah kesepakatan, pada dasarnya melalui cara-cara damai seperti yang diharapkan dalam Bab VI Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. *Peacemaking* menjadi upaya Amerika Serikat melalui konsep “two states solution” yang dikemukakan oleh Presiden Obama dalam berbagai pidatonya terkait konflik Palestina-Israel (Heller, 2009).

Pengiriman bantuan luar negeri dari negara donor ke negara penerima menimbulkan berbagai pertanyaan terkait tujuan pengiriman bantuan. Menurut Lancaster (2008) dalam perkembangannya, bantuan luar negeri juga disebarkan oleh negara maju ke negara berkembang dalam mendukung kepentingan strategis maupun ekonomi di wilayah konflik. Sehingga wujud bantuan luar negeri diberikan dalam berbagai bentuk dengan tujuan-tujuan tertentu. Salah satunya adalah bantuan luar negeri sebagai upaya *peacebuilding* (Findley, 2018). Hal ini sejalan dengan upaya mengurangi risiko dan dampak perang serta memenuhi kepentingan pada kebijakan luar negeri dari negara donor. Oleh karenanya negara donor maupun organisasi internasional menggunakan bantuan luar negeri sebagai cara-cara lunak untuk pembangunan. Bahkan lebih lanjut Findley menjelaskan bahwa bantuan luar negeri dapat menjadi salah satu serangkaian pilihan dalam kebijakan luar negeri untuk menangani perang sipil di suatu wilayah. Grady (2017) lebih lanjut menjelaskan bahwasanya bantuan luar negeri digadang-gadang sebagai salah satu upaya untuk mengurangi dan mencegah kekerasan. Oleh

karenanya, program bantuan luar negeri biasanya diberikan pada daerah yang mengalami konflik kekerasan. Pendapat ini dikuatkan pula oleh Collier dan Hoeffler (2002) bahwa bantuan luar negeri dapat mengurangi kekerasan dan memungkinkan penurunan perang saudara.

Konsep *peacemaking* sendiri berkaitan dengan upaya untuk mendamaikan konflik ketika suatu konflik masih berlangsung. Bantuan luar negeri menurut Lancaster (2000) akan menjadi simbol diplomasi perdamaian yang sangat penting. Termasuk ketika suatu negara memberi insentif untuk terlibat dalam pihak yang bertikai, menjadi sarana dalam bernegosiasi dan sumber daya bagi negara-negara yang berkonflik untuk pulih dan melakukan perdamaian, di sisi lain membantu negara-negara berkonflik akan menjadi suatu warisan perang bagi negara donor.

Seiring dengan berkembangnya penggunaan bantuan luar negeri dalam kebijakan luar negeri. Bantuan semakin sering digunakan selama tahun 1990-an untuk meredakan konflik dan mengelola transisi pascakonflik terutama untuk membantu negara-negara pulih dari perang melalui penjinakan ranjau, demobilisasi dan reintegrasi tentara, rekonstruksi, mediasi konflik, dan pembangunan kembali institusi politik dan hubungan sosial antar komunitas di antara negara konflik. Ini menunjukkan bahwa peran bantuan di sisi lain tidak hanya pada kepentingan negara penerima untuk mengelolah bantuan luar negeri sebagai sumber daya, tetapi di sisi lain adalah upaya negara donor untuk menyimbolkan kepentingan dalam konflik.

1.5 Tesis

Penulis memberikan jawaban atas alasan Amerika Serikat meningkatkan bantuan luar negerinya ke Palestina di era Obama periode I, **pertama** karena adanya dorongan orientasi partai Demokrat yang menekankan upaya demokratisasi terhadap Palestinian Authority di bawah Fatah sebagai upaya menandingi kekuatan Hamas sebagai pihak yang dinilai mengancam prospek perdamaian Israel-Palestina yang direncanakan Amerika Serikat, **kedua**

karena Amerika Serikat berupaya mempertahankan posisinya sebagai mediator *peacebuilding* dan *peacemaking* atas konflik Palestina-Israel.

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Operasionalisasi Konsep

1.6.1.1 Partai Demokrat AS sebagai Birokrat Politik

Amerika Serikat memiliki dua partai besar yang banyak berkontribusi pada kebijakan luar negerinya. Pertentangan di antara Partai Demokrat dan Republik menjelaskan dua kategori besar dalam budaya Amerika Serikat. Bagi warga negara rata-rata, partai Demokrat diidentifikasi lebih menyukai posisi yang lebih liberal sementara Republikan, secara umum, mengambil sikap yang lebih konservatif (King, 1986). Kedua partai ini merupakan partai yang kuat dan banyak beroperasi dalam kebijakan luar negeri maupun dalam kebijakan dalam negeri. Salah satu dari kedua partai ini selalu memenangkan pemilihan AS sejak tahun 1848 dan mengendalikan baik House of Representative maupun Senat sejak tahun 1856. Sejak saat itu Demokrat menjadi salah satu partai yang mendominasi birokrasi politik di Amerika Serikat.

Orientasi partai Demokrat setidaknya berubah sejak 2001 pasca peristiwa 9/11. Untuk pertama kalinya Presiden menunjukkan intensi yang tinggi terhadap upaya pencegahan terorisme dibandingkan dengan urusan domestik. Oleh karenanya pada tahun 2004, narasi terkait dengan “Strong At Home, Respected in The World” menjadi arah baru dalam perjuangan partai Demokrat. Narasi ini kemudian dikembangkan tidak hanya berfokus pada kebebasan Amerika Serikat, tetapi kebebasan dunia. Tidak hanya demokrasi bagi Amerika Serikat, namun juga demokrasi bagi seluruh negara, termasuk penjagaan perdamaian dan keamanan dunia menjadi nilai dan orientasi yang ditawarkan Partai Demokrat dalam kampanyenya (Wagner, 2007).

1.6.2 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan bentuk penelitian eksplanatif yang menggunakan pertanyaan mengapa untuk menjelaskan alasan dibalik peningkatan bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina di era Obama I. Dalam penelitian ini Penulis mencoba untuk menjelaskan keterkaitan antara bantuan luar negeri Amerika Serikat sebagai variabel dependen dengan orientasi partai Demokrat dalam upaya demokratisasi dan menandingi kekuatan Hamas sebagai pihak yang dinilai mengancam prospek perdamaian yang direncanakan Amerika Serikat dan upaya Amerika Serikat dalam *peacebuilding* dan *peacemaking* di Palestina sebagai variabel independen.

1.6.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk meninjau aspek yang dipertimbangkan Amerika Serikat dalam mempertahankan dan meningkatkan bantuan luar negerinya ke Palestina pada masa pemerintahan Presiden Obama yakni pada tahun 2009 hingga 2013. Penelitian ini menjadi menarik karena dukungan publik Amerika Serikat yang minim terhadap Palestina dan kecenderungan publik Amerika Serikat yang minim kepada Palestina. Oleh karena itu, Penulis berusaha untuk menjelaskan alasan dibalik keputusan Amerika Serikat dalam mempertahankan dan menaikkan bantuan luar negerinya ke Palestina melalui aspek domestik dan internasional.

1.6.4 Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Penulis membatasi ruang lingkup dan jangkauan pada penelitian ini adalah Agustus 2008 hingga 2013. Penetapan jangkauan ini dilatarbelakangi oleh analisis Democratic National Platform yakni dokumen resmi kampanye Partai Demokrat yang dikeluarkan pada bulan Agustus 2008, dilanjutkan dengan periode pemerintahan Presiden Obama hingga tahun 2013. Selain itu, pada tahun 2009

hingga 2013 untuk pertama kalinya Amerika Serikat mengalahkan posisi Uni Eropa dalam bantuan luar negeri ke Palestina. Sementara jangkauan data yang digunakan dibatasi pada data bantuan bilateral yang dikirimkan melalui USAID dan bantuan melalui UNRWA. Penetapan ini dilatarbelakangi oleh elemen-elemen di dalam *peacebuilding* dan *peacemaking* yang masuk ke dalam data UNRWA yang fokus pada pemberian bantuan kemanusiaan dan data bantuan bilateral yang berasal dari USAID.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang pertama didapatkan berupa data primer yang berasal dari situs resmi milik pemerintah Amerika Serikat dan data UNRWA seperti <https://www.usaid.gov/>, <https://www.congress.gov/>, <https://www.whitehouse.gov/>, dan <https://www.unrwa.org/>. Kedua adalah data sekunder sebagai studi literatur. Data yang digunakan berupa buku-buku, jurnal, artikel, media-media online, situs internet, laporan, dan surat kabar yang memiliki relevansi dengan penelitian ini.

1.6.6 Teknik Analisis Data

Dalam membuktikan tesis dan menjawab rumusan masalah, Penulis menggunakan teknik analisis kualitatif. Teknik kualitatif terdiri dari tiga alur. Pertama adalah reduksi data dengan menyaring data-data relevan yang sejalan dengan topik penelitian. Kedua, penyajian data, berkaitan dengan upaya memasukkan data-data ke dalam pokok pembahasan, dan ketiga adalah penarikan kesimpulan (Miles et.al, 2014). Teknik ini menekankan pada interpretasi Penulis terkait sumber-sumber data yang didapat melalui berbagai sumber. Data yang dianalisis mencakup data primer dan data sekunder, yaitu rilis resmi pemerintah Amerika Serikat melalui situs resmi pada masa pemerintahan Presiden Obama, sumber primer lain mencakup situs

organisasi dan forum resmi utamanya dari Partai Demokrat, dan sumber data sekunder dari situs kantor berita atau media internasional.

1.6.7 Sistematika Penulisan

Penulisan dalam penelitian ini terbagi menjadi lima bab. **Bab I** menjabarkan terkait pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, tesis, dan metode penelitian. **Bab II** membahas tentang dinamika pengiriman bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina di Era Obama periode pertama. **Bab III** membahas tentang pengaruh orientasi Partai Demokrat dalam demokratisasi terhadap Palestinian Authority di bawah Fatah dan upaya untuk menandingi kekuatan Hamas sebagai sebab peningkatan bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina periode Obama I. **Bab IV** membahas peningkatan bantuan luar negeri Amerika Serikat ke Palestina sebagai upaya Amerika Serikat mempertahankan posisi mediator dalam *peacebuilding* dan *peacemaking* di Palestina. **Bab V** merupakan kesimpulan dan saran.