

TESIS

**FAKTOR PERUBAHAN KEBIJAKAN BANTUAN LUAR NEGERI
AMERIKA SERIKAT KEPADA NEGARA-NEGARA *NORTHERN
TRIANGLE***



Nama: Rafsyanjani Mohammad

NIM: 071914553002

**PROGRAM MAGISTER HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2022**

TESIS

**FAKTOR PERUBAHAN KEBIJAKAN BANTUAN LUAR NEGERI
AMERIKA SERIKAT KEPADA NEGARA-NEGARA *NORTHERN*
*TRIANGLE***



Nama: Rafsyanjani Mohammad

NIM: 071914553002

**PROGRAM MAGISTER HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2022**

**FAKTOR PERUBAHAN KEBIJAKAN BANTUAN LUAR NEGERI
AMERIKA SERIKAT KEPADA NEGARA-NEGARA *NORTHERN*
*TRIANGLE***



TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Hubungan Internasional
pada Program Magister Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga

Oleh:

Nama: Rafsyanjani Mohammad

NIM: 071914553002

PROGRAM MAGISTER HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA
Tanggal 6 Oktober 2022

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PERSETUJUAN

Penulisan Tesis Dengan Judul

**“Faktor Perubahan Kebijakan Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat
Kepada Negara-Negara *Northern Triangle*”**

Disusun oleh

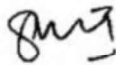
**Rafsyanjani Mohammad
NIM: 071914553002**

Telah Disetujui untuk diujikan di hadapan Komisi Penguji

Surabaya, 27 September 2022

Oleh

Pembimbing Ketua



Dr. Phil. Siti Rokhmawati Susanto, S.IP., MIR.
NIP. 197703012000032001

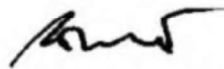
Pembimbing Kedua



Sartika Soesilowati, Dra., M.A., Ph.D.
NIP. 196407301995122001

Mengetahui,

Koordinator Program Studi Magister Hubungan Internasional



Vinsensio M.A. Dugis, Drs., MA., Ph.D.
NIP. 196501131991011001

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN PENGESAHAN KOMISI PENGUJI

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Komisi Penguji pada hari Kamis, 6 Oktober 2022 secara hibrida di Gedung C FISIP UNAIR, Difasilitasi oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga Surabaya

Komisi Penguji
Ketua,



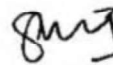
Vinsensio M.A. Dugis, Drs., MA., Ph.D.
NIP. 196501131991011001

Anggota I,



M. Muttaqien, S.IP, MA., Ph.D
NIP. 197301301999031001

Anggota II,



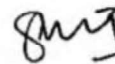
Dr. Phil. Siti Rokhmawati Susanto, S.IP., MIR.
NIP. 197703012000032001

Anggota III,



Sartika Soesilowati, Dra., M.A., Ph.D.
NIP. 196407301995122001

a.n. Anggota IV
Pembimbing Ketua,



Dr. Phil. Siti Rokhmawati Susanto, S.IP., MIR.
NIP. 197703012000032001

HALAMAN PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

HALAMAN PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

Bagian atau keseluruhan isi Penulisan Tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan/ditulis oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi Penulisan Tesis.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 6 Oktober 2022



(Rafsyanjani Mohammad)

KATA PENGANTAR

Puji dan puji syukur senantiasa terlimpah ke hadirat Allah SWT, yang hanya atas izin-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas penulisan tesis ini. Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademik untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi S2 Hubungan Internasional FISIP Universitas Airlangga.

Dalam proses penulisan tesis ini, penulis mendapat banyak dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, dengan segala ketulusan hati, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua beserta adik-adik penulis yang selalu memberikan kasih sayang, doa dan dukungan bagi penulis selama ini
2. Bapak Prof. Dr. Bagong Suyanto Drs., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
3. Bapak Vinsensio M.A.Dugis, Drs., MA., Ph.D selaku Ketua Program Studi S2 Hubungan Internasional
4. Ibu Dr. Phil. Siti Rokhmawati Susanto, S.IP., MIR. selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan dan arahan sehingga penulisan ini dapat terselesaikan.
5. Ibu Sartika Soesilowati, Dra., MA., Ph.D. selaku Dosen Pembimbing II yang telah menyampaikan masukan yang konstruktif untuk penulisan tesis ini.
6. Seluruh staf pengajar beserta tenaga kependidikan yang telah menyampaikan ilmu pengetahuan beserta dukungan akademik selama penulis menempuh pendidikan magister.
7. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah mendukung penulis dalam penulisan tesis ini.

Penulis menyadari masih terdapat kekurangan dalam penulisan tesis ini. Masukan berupa kritik dan saran akan selalu diharapkan sebagai bahan pembelajaran untuk perbaikan tesis ini ke depannya sehingga dapat bermanfaat bagi penulis dan para pembaca.

RINGKASAN

Seiring dengan naiknya administrasi Trump, AS mengambil haluan kebijakan bantuan luar negeri kepada *Northern Triangle* yang berubah apabila dibandingkan pada masa akhir administrasi Obama sebelumnya. Perubahan orientasi kebijakan yang dimaksud dapat dilihat dari penurunan pendanaan, penangguhan bantuan dan kecondongan bantuan terhadap dimensi dan parameter pembangunan tertentu. Perubahan ini memperlihatkan bahwa argumentasi perspektif pembangunan ekonomi saja tidak mampu memberikan penjelasan mengenai mengapa sebuah negara memberikan bantuan luar negeri. Apabila dilihat dari argumentasi ini maka seharusnya AS justru meningkatkan level bantuan luar negerinya kepada *Northern Triangle* di saat bantuan tersebut memperlihatkan hasil awal yang cukup baik bagi pembangunan di ketiga negara tersebut. Namun, realita justru memperlihatkan bahwa yang terjadi adalah sebaliknya. Lantas, apa yang mendasari perubahan kebijakan ini? Atas dasar hal inilah maka penulis menyusun tesis ini.

Tesis ini ditujukan untuk mencari tahu penyebab di balik perubahan kebijakan bantuan luar negeri AS ke kawasan *Northern Triangle* yang terjadi seiring dengan berkuasanya administrasi Trump. Lebih lanjut lagi, tesis ini membahas penyebab perubahan kebijakan bantuan dari sudut pandang hadirnya orientasi bantuan luar negeri yang menjauh dari nilai kepentingan pembangunan di negara penerima. Di samping itu, tesis ini juga akan mencari tahu lebih lanjut orientasi dan tujuan lain yang diperlihatkan terkhusus dalam kebijakan penangguhan.

Hasil penelitian memperlihatkan AS pada masa administrasi Trump memperlihatkan kebijakan bantuan luar negeri yang kurang berorientasi terhadap pembangunan internasional. Hal ini disebabkan oleh pemikiran individu Presiden Trump beserta pemangku kepentingan prinsipil yang menjadi pembantu politiknya. Kurangnya orientasi terhadap pembangunan ini pun berpengaruh pada kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle* yang berbeda apabila

dibandingkan pada masa akhir administrasi Obama sebelumnya di mana AS pada saat itu mencanangkan peningkatan level bantuan luar negeri.

Di samping itu, kurangnya orientasi pembangunan membuka jalan hadirnya orientasi kepentingan lain. Munculnya orientasi baru, yakni kepentingan ekonomi politik, juga ternyata turut mendorong perubahan orientasi kebijakan bantuan AS kepada *Northern Triangle* khususnya pada kebijakan penangguhan bantuan. Dalam kebijakan penangguhan tersebut diperlihatkan bagaimana AS menggunakan bantuan sebagai alat diplomasi ekonomi yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan AS. Kepentingan yang dimaksud adalah fokus AS di bawah administrasi Trump untuk mengurangi tingkat imigran yang sesuai dengan janji politik Trump.

Hasil analisis dalam tesis ini lantas dapat memberikan pemahaman bahwa tidak selamanya negara pemberi bantuan akan konsisten melanjutkan atau meningkatkan kebijakan bantuannya meskipun bantuan tersebut memberikan dampak positif bagi pembangunan di negara penerima. Hal ini dapat disebabkan oleh pemahaman dan pemikiran dari pemimpin dan para pemangku kepentingan penting lainnya di negara donor tersebut terhadap maksud pemberian bantuan, apakah berorientasi terhadap pembangunan, apakah kurang atau justru tidak ada sama sekali orientasi pembangunannya. Semakin kurangnya orientasi terhadap pembangunan, maka kebijakan bantuan yang dihasilkan pun akan cenderung berbentuk negatif. Kurangnya orientasi terhadap pembangunan akan dapat berdampak pada munculnya orientasi kebijakan bantuan lain apabila dihadapkan pada situasi dan kondisi tertentu. Orientasi ini dapat bermuatan ekonomi politik seperti dalam kasus tesis ini, di mana kebijakan bantuan luar negeri digunakan sebagai alat diplomasi ekonomi untuk mencapai kepentingan negara donor. Penelitian lebih lanjut terkait praktik-praktik diplomasi ekonomi khususnya dalam lanskap bantuan luar negeri akan sangat diapresiasi.

SUMMARY

During Trump administration, U.S. took a different direction of foreign aid policy to the Northern Triangle when compared to the end of the previous Obama administration. The change in policy orientation can be seen from the decrease in funding, the suspension and the tendency to certain dimensions and parameters of development. This change shows that the argument from the perspective of economic development alone is not able to provide an explanation of why a country provides foreign aid. When viewed from this argument, the U.S. should have increased its level of foreign aid to the Northern Triangle when the aid showed good initial results for development in the three countries. However, the reality shows that the opposite is true. So, what underlies this policy change? On the basis of this, the author compiled this thesis.

This thesis is aimed at finding out the causes behind the change in US foreign aid policy to the Northern Triangle region that occurred during the Trump administration. Furthermore, this thesis discusses the causes of changes in aid policy from the point of view of the presence of foreign aid orientations that move away from development interests in recipient countries. In addition, this thesis will also find out more about other orientations and objectives that are shown, especially in the suspension policy.

The results of the study show that the U.S. during the Trump administration showed foreign aid policies that were less oriented towards international development. This is due to the individual thoughts of President Trump and the principal policy makers who are his political aides. This lack of development orientation also affects the U.S. foreign aid policy to the Northern Triangle, which is different when compared to the end of the previous Obama administration when the US at that time launched an increase in the level of foreign aid.

In addition, the lack of development orientation opens the way for the presence of other interest orientations. The emergence of a new orientation, namely political economy interests, also appeared to have contributed to a change in the orientation of US aid policies to the Northern Triangle. The suspension policy

shows how the US uses aid as a tool of economic diplomacy aimed at meeting US interests. The interest in question is the US focus under the Trump administration on reducing the immigration rate that is in line with Trump's political promises.

The results of the analysis in this thesis can then provide an understanding that it is not always donor country interest to consistently continue or improve its aid policy even though the aid has a positive impact on development in the recipient country. This can be caused by the understanding of the leaders and other important policy makers in the donor country on the purpose of providing aid, whether it is development-oriented, whether it is lacking or there is no development orientation at all. The less orientation towards development, the resulting aid policies will tend to be negative. Lack of orientation towards development will have an impact on the emergence of other aid policy orientations when faced with certain situations and conditions. This orientation can contain political economy as in the case of this thesis, where foreign aid policy is used as a tool of economic diplomacy to achieve the interests of donor countries. Further research on economic diplomacy practices, especially in the foreign aid landscape, would be highly appreciated.

ABSTRACT

This study aims to analyze U.S. foreign aid policy change toward Northern Triangle countries (El Salvador, Guatemala and Honduras) which occurred during Trump administration. The analysis was focused to determine factors behind U.S. decision to took different direction of foreign aid policy to Northern Triangle countries compared to the end of previous Obama administration when U.S. at the time decided to increase the level of foreign aid. U.S. different direction is presented by policies of scaling down funding, funding disruption including suspension and elimination and focuses to certain dimension and parameter of development. This research is qualitative research through literature study from both primary and secondary sources. The analysis was centered around theoretical framework from studies of foreign aid orientation and foreign policy changes. The study showed that the change was influenced by individual thought from leader and principal policy makers who tend to be less oriented towards development interests in the recipient country. The mentioned individual is President Trump and his cabinet especially Director of OMB Mick Mulvaney and Secretary of State Mike Pompeo. The research also revealed another factor, the emergence of political economy orientation, where foreign aid is used as a tool of economic diplomacy to achieve U.S. interests.

Keywords: *Foreign Aid, U.S., Northern Triangle, Trump Administration, Political Economy*

DAFTAR ISI

SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN PRASYARAT GELAR	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT	v
KATA PENGANTAR	vi
RINGKASAN	vii
SUMMARY	ix
ABSTRACT.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Kajian Literatur	8
1.4 Tujuan Penelitian.....	16
1.5 Kerangka Pemikiran	16
1.5.1 Perubahan Kebijakan Luar Negeri	16
1.5.2 Aspek Ekonomi Politik dalam Bantuan Luar Negeri.....	23
1.6 Argumen Utama	30
1.7 Metodologi	31
1.7.1 Jangkauan Penelitian.....	31
1.7.2 Metode Penelitian.....	31
1.7.3 Teknik Pengumpulan Data.....	31
1.8 Sistematika Penulisan.....	32
BAB II KEBIJAKAN BANTUAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT KEPADA <i>NORTHERN TRIANGLE</i>	34
2.1 Tata Kelola Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat	34
2.2 Kebijakan Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat kepada <i>Northern Triangle</i> Sebelum Masa Administrasi Trump	38
2.2.1 Era Setelah Perang Dunia II Hingga Perang Dingin.....	38
2.2.2 Era Transisi Paska Perang Dingin.....	41

2.2.3	Era Abad ke-21 (Administrasi Bush dan Obama).....	43
2.3	Permasalahan Pembangunan: Justifikasi Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat kepada <i>Northern Triangle</i>	52
2.3.1	Permasalahan Kemiskinan dan Permasalahan Sosio-Ekonomi Lainnya.. ..	53
2.3.2	Permasalahan Kekerasan dan Permasalahan Keamanan Lainnya ..	54
2.3.3	Permasalahan Korupsi dan Permasalahan Tata Kelola Pemerintahan Lainnya.....	56
BAB III PERUBAHAN ORIENTASI KEBIJAKAN BANTUAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT: MENJAUH DARI NILAI PEMBANGUNAN INTERNASIONAL		58
3.1	Kebijakan Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat kepada <i>Northern Triangle</i> pada Masa Administrasi Trump	59
3.1.1	Penurunan Pendanaan	59
3.1.2	Penangguhan Bantuan.....	60
3.1.3	Kecondongan terhadap Dimensi dan Parameter Pembangunan Tertentu.....	66
3.1.4	Aspek Perubahan Kebijakan Bantuan Luar Negeri AS kepada <i>Northern Triangle</i>	69
3.2	Pemikiran Pembangunan Internasional Individu Pemimpin dan Pengambil Kebijakan Bantuan Luar Negeri pada Masa Administrasi Trump ..	70
3.2.1	Faktor Individu Pemimpin: Pemikiran Kebijakan Luar Negeri Presiden Tru.....	71
3.2.2	Faktor Individu Pembantu Politik di Lingkar Dalam Presiden Trump.....	78
3.3	Pengaruh Pemikiran Individu Administrasi Trump terhadap Kebijakan Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat kepada <i>Northern Triangle</i>	80
BAB IV PERAN KEBIJAKAN BANTUAN LUAR NEGERI SEBAGAI ALAT DIPLOMASI EKONOMI AMERIKA SERIKAT.....		85
4.1	Kepentingan: Kebijakan Keras terhadap Imigran	86
4.2	Konteks: Permasalahan Imigrasi di Amerika Serikat.....	88
4.3	Teater dan Instrumen: Kebijakan Penangguhan Bantuan ke <i>Northern Triangle</i>	93
4.4	Proses: Diplomasi Ekonomi untuk Mempengaruhi Kebijakan Pemerintahan <i>Northern Triangle</i>	95
BAB V KESIMPULAN.....		102
KEPUSTAKAAN		107

DAFTAR TABEL

Tabel I.1 Beberapa Indikator Pembangunan Northern Triangle	5
Tabel I.2 Alokasi Pendanaan Bantuan Luar Negeri AS kepada Northern Triangle (FY 2016-FY2021) Berdasarkan Data Persetujuan Anggaran.....	6
Tabel I.3 Daftar Sarana dan Ekspresi Diplomasi Ekonomi	28
Tabel II.1 Garis Tindakan Central America Strategy	48
Tabel II.2 Pendanaan Bantuan Luar Negeri AS ke Northern Triangle FY2016- 2017 Berdasarkan Objektif Akun Development Assistance, dalam current ribu US\$.....	49
Tabel II.3 Pencapaian Indikator Kinerja U.S. Strategy for Central America FY2017	50
Tabel III.1 Pendanaan Bantuan Luar Negeri AS ke Northern Triangle Berdasarkan Data Kewajiban (FY 2016-FY2021).....	60
Tabel III.2 Reprogram Alokasi Pendanaan Bantuan Luar Negeri AS ke Northern Triangle FY2018	62
Tabel III.3 Alokasi Pendanaan Bantuan Luar Negeri AS kepada Northern Triangle yang Direncanakan akan Dirilis Pada 2020	65

DAFTAR GAMBAR

Gambar I.1 Peta Lokasi Kawasan Northern Triangle	2
Gambar I.2 Untaian (Strands) Diplomasi Ekonomi (Negara Barat)	27
Gambar II.1 Tren Bantuan Luar Negeri AS kepada Northern Triangle: FY1946-1991	41
Gambar II.2 Tren Bantuan Luar Negeri AS kepada Northern Triangle: FY1946-1991	43
Gambar II.3 Tren Bantuan Luar Negeri AS kepada Northern Triangle: FY2001-2017	52
Gambar III.1 Alokasi Pendanaan U.S. Strategy for Engagement in Central America: FY2016-FY2021	67