BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tesis ini membahas penyebab di balik perubahan kebijakan bantuan luar negeri AS ke kawasan *Northern Triangle* yang terjadi seiring dengan berkuasanya administrasi Trump. AS mengambil haluan kebijakan bantuan luar negeri 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. Berdasarkan argumen tesis ini, hal ini disebabkan oleh pemikiran individu pemimpin dan pengambil kebijakan prinsipil di sekelilingnya yang cenderung kurang berorientasi pada kepentingan pembangunan di negara penerima dan munculnya orientasi baru, yakni kepentingan ekonomi politik, di mana bantuan luar negeri dijadikan sebagai alat diplomasi ekonomi untuk mencapai kepentingan AS sendiri.

Salah satu dari sekian negara di *Western Hemisphere* yang menjadi penerima bantuan luar negeri Amerika Serikat (AS) adalah negara-negara yang tergabung dalam kawasan *Northern Triangle*[1] yakni El Salvador, Guatemala dan Honduras. Layaknya kepentingan AS di *Western Hemisphere* pada umumnya, negara-negara ini menjadi penerima bantuan luar negeri karena kedekatan geografisnya sebagai "halaman belakang" AS. Instabilitas kondisi politik, keamanan dan ekonomi di kawasan *Northern Triangle* dipahami akan memberikan

[1] Istilah *Northern Triangle* muncul untuk mendeskripsikan kedekatan geografis dari El Salvador, Guatemala dan Honduras yang membentuk kawasan segitiga di sebelah utara Amerika Tengah. Selain geografis, ketiga negara tersebut umumnya turut memiliki kesamaan permasalahan domestik terkait kemiskinan, kekerasan dan tata pemerintahan.

dampak *spillover* berupa ancaman-ancaman serius terhadap kepentingan AS seperti migrasi ireguler, penyebaran narkotika dan perluasan kekerasan melalui aktivitas *transnational organized crimes* (TOCs).



Gambar I.1 Peta Lokasi Kawasan *Northern Triangle*

Sumber: Bloomberg (dalam Vickers 2019)

Namun, sayangnya realita memperlihatkan bahwa kawasan *Northern Triangle* justru mengalami kondisi instabilitas tersebut. Pada 2000, rata-rata *gross domestic product* (GDP) per kapita berdasarkan *power purchasing parity* (PPP) kawasan tersebut ada di kisaran US$3.960 atau jauh di atas rata-rata negara Amerika Latin dan Karibia yang berada di angka US$8.793 (World Bank 2020a). Selain itu, kekerasan juga merajalela di kawasan ini seperti yang terlihat tatkala pada 2000 El Salvador, Honduras dan Guatemala menduduki peringkat kedua, ketiga dan kesembilan secara berurutan dalam daftar negara dengan tingkat (*rates*) pembunuhan intensional tertinggi di dunia[2] (UNODC 2013).

[2] *Rates* di sini dihitung berdasarkan pada jumlah korban pembunuhan intensional per 100.000 orang.

Kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle* mulai dievaluasi tatkala terjadinya ledakan jumlah imigran ireguler yang datang dari ketiga negara tersebut pada FY2014. Hasil evaluasi administrasi Obama tersebut melahirkan U.S. Strategy for Engagement in Central America (disebut "Strategy" setelahnya) yang mengambil pendekatan lebih luas dan komprehensif dibandingkan berbagai inisiatif AS sebelumnya di kawasan Amerika Tengah. Apabila inisiatif-inisiatif AS sebelumnya umumnya hanya menekankan pada satu dimensi tujuan seperti pertumbuhan ekonomi dan pengurangan tingkat kriminal, maka tujuan dari Strategy ini berdasarkan tiga aspek (kesejahteraan, keamanan dan tata pemerintahan) yang sama-sama penting dan saling melengkapi satu sama lainnya (Obama White House 2015). Selain itu, Strategy juga dijalankan berbasis perspektif *whole-of-government* sehingga usaha dan tujuan yang dikerjakan oleh instansi-instansi pemerintah AS dapat saling terkoordinasi (Meyer 2017). Walaupun ditujukan kepada kawasan Amerika Tengah secara umum, namun alokasi pendanaan Strategy sejatinya membidik mayoritas negara-negara *Northern Triangle*. Apabila ditambah dengan alokasi bantuan regional seperti Central America Regional Security Initiative (CARSI) maka pada periode FY2016-2017 negara-negara *Northern Triangle* mendapatkan 76 persen dari total alokasi pendanaan Strategy (Meyer 2019a).

Meskipun bantuan luar negeri bukanlah faktor utama dan satu-satunya yang mempengaruhi indikator pembangunan di tingkat nasional, namun pemerintah AS percaya bahwa program-program mereka di *Northern Triangle* dalam jangka panjang mampu berkontribusi secara nasional (Meyer 2019a). Beberapa indikator di tingkat nasional memperlihatkan bahwa telah terdapat beberapa perbaikan

kualitas pembangunan selama Strategy dijalankan dalam kurun 2016-2018. Dalam kurun waktu tersebut rata-rata pertumbuhan GDP tahunan ketiga negara mencapai melebihi rata-rata pertumbuhan tahunan kawasan Amerika Latin dan Karibia (World Bank 2020b). Pada tahun 2018 Guatemala bahkan "naik tingkat" menjadi negara dengan kategori berpendapatan menengah ke atas (World Bank 2018). Selain perbaikan ekonomi, negara-negara *Northern Triangle* juga mengalami peningkatan stabilitas keamanan seiring dengan semakin menurunnya tingkat pembunuhan intensional. Rata-rata tingkat pembunuhan intensional di ketiga negara tersebut pada tahun 2015 mencapai 63,7. Angka tersebut berkurang drastis menjadi hanya 37,8 pada tahun 2018 (UNODC 2020). Perbaikan turut terlihat dalam hal pengembangan sumber daya manusia khususnya menyangkut pemerataan pendidikan. Rata-rata tingkat rerata partisipasi sekolah (*mean years of schooling*) di ketiga negara pada 2018 mencapai 6,6 tahun. Nilai ini lebih baik daripada statistik 2015 di mana ketiga negara tersebut mencatatkan angka rata-rata sebesar 6,3 tahun.

Tabel I.1 Beberapa Indikator Pembangunan *Northern Triangle*

	GDP (*current*[3] milyar US$)		**Tingkat Pembunuhan Intensional** (per 100 ribu populasi)		**Rerata Partisipasi Sekolah** (tahun)	
	2015	**2018**	**2015**	**2018**	**2015**	**2018**
El Salvador	23,438	26,117	105,2	52	6,5	6,9
Guatemala	62,186	73,118	29,4	22,5	6,3	6,5
Honduras	20,98	24,024	56,5	38,9	6,2	6,6
***Northern Triangle* (rata-rata)**	**35,535**	**41,086**	**63,7**	**37,8**	**6,3**	**6,6**

Sumber: Olahan penulis dari: World Bank (2021b) ; UNODC (2020) ; UNDP (2016) ; UNDP (2019).

Bantuan luar negeri AS kepada kawasan *Northern Triangle* yang sebelumnya berusaha ditingkatkan pada akhir masa administrasi Obama berubah seiring dengan naiknya administrasi Trump sejak Januari 2017. Pada tabel di bawah terlihat bahwa alokasi pendanaan bantuan luar negeri AS yang disediakan untuk negara-negara *Northern Triangle* pada masa Trump (2018-2021) selalu berada di bawah level pendanaan pada masa akhir Obama (2016-2017). Rata-rata alokasi pendanaan per tahun masa Trump hanya mencapai US$174,9 juta atau berada di bawah pada masa akhir Obama (US$293,6juta).

[3] *Current dollar* merujuk pada nilai dollar pada saat periode waktu tertentu atau sebelum disesuaikan dengan tingkat inflasi.

Tabel I.2 Alokasi Pendanaan Bantuan Luar Negeri AS kepada *Northern Triangle* (FY 2016-FY2021) Berdasarkan Data Persetujuan Anggaran

	***Approriations*, dalam *current* ribu US$**					
	FY2016	**FY2017**	**FY2018**	**FY2019**	**FY2020**	**FY2021**
El Salvador	67.900	72.759	5.931	39.533	78.865	78.790
Guatemala	127.515	125.493	7.777	80.351	95.887	98.049
Honduras	98.250	95.260	10.130	56.906	73.365	74.002
Total	**293.665**	**293.512**	**23.838**	**176.790**	**248.117**	**250.841**

Sumber: Olahan penulis dari: Meyer (2022) ; GAO (2021).

Keterangan: Tidak termasuk bantuan yang bersifat regional seperti CARSI.

Di samping itu, perubahan kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle* juga terlihat sangat kentara dalam peristiwa penangguhan pada 2019 silam. Pada 29 Maret 2019 Presiden Trump mengumumkan bahwa AS tidak lagi akan memberikan bantuan luar negerinya kepada *Northern Triangle* akibat tidak sungguh-sungguhnya mereka dalam menghalau laju imigrasi yang datang ke AS. Selang sehari setelahnya U.S. Department of State/Departemen Luar Negeri AS (State) secara resmi mengumumkan bahwa AS akan menghentikan pendanaan program bantuan luar negeri kepada kawasan *Northern Triangle* yang dibiayai oleh anggaran FY2017 dan FY2018 (Brennan dan Segers 2019). Dana bantuan luar negeri yang ditangguhkan ini meliputi US$164 juta dari FY2017 (26 persen anggaran) dan US$404 juta dari FY2018 (82 persen anggaran). State menjelaskan bahwa dana bantuan FY2018 yang ditangguhkan akan diprogram ulang untuk kebijakan luar negeri prioritas lainnya. Namun, US$86 juta sisa dari alokasi anggaran FY2018 tetap akan diberikan untuk mendanai program-program U.S.

Department of Justice (DOJ) dan U.S. Department of Homeland Security (DHS) (Meyer 2019a).

Pada bulan September 2019 AS mulai menunjukkan intensinya untuk menyalurkan kembali bantuan luar negeri kepada *Northern Triangle* setelah AS melihat adanya "komitmen kepemimpinan" dan "rasa kepemilikan yang nyata" dari pemerintahan ketiga negara tersebut dalam menyikapi krisis migrasi (Welsh 2019c). State akhirnya secara resmi mengumumkan pada 16 Oktober 2019 bahwa AS akan kembali menyalurkan bantuan yang sebelumnya ditangguhkan (Pompeo 2019a). Per Juni 2020 Administrasi memberi tahu kepada Congress bahwa terdapat lebih dari US$705 juta dana dari bantuan yang sebelumnya ditangguhkan maupun yang baru yang telah diidentifikasi untuk disalurkan kepada kawasan *Northern Triangle*. Semua dana bantuan yang berasal dari alokasi anggaran FY2017 dan FY2019 yang sebelumnya ditangguhkan telah disalurkan kembali (Meyer 2020).

Meskipun penangguhan telah berakhir dan semuanya terlihat berjalan normal kembali, arus bantuan luar negeri ke *Northern Triangle* tetap mengalami perubahan dan disrupsi. Mayoritas dana bantuan approriasi FY 2018 yang sebelumnya ditangguhkan tetap tidak dapat disalurkan seiring dengan kebijakan reprogram sebelumnya. Hal ini berdampak pada *Northern Triangle* yang hanya menerima total pendanaan bantuan (bilateral dan regional) dari anggaran FY 2018 sebesar US$72,6 juta atau hanya 15% dari persetujuan awal (GAO 2021).

Perubahan kebijakan di atas memperlihatkan bahwa argumentasi perspektif pembangunan ekonomi saja tidak mampu memberikan penjelasan mengenai mengapa sebuah negara memberikan bantuan luar negeri. Perspektif ekonomi

melihat konsepsi bantuan luar negeri hanya sebagai instrumen kebijakan ekonomi yang memiliki dua fungsi utama untuk (1) melengkapi sumber daya domestik negara penerima dan (2) menghasilkan sumber daya domestik tambahan untuk pembangunan dan transformasi sosial negara penerima (Abbott 1973). 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.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena di atas tesis ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan: Mengapa AS mengubah kebijakan bantuan luar negerinya kepada negara-negara *Northern Triangle* (El Salvador, Guatemala dan Honduras) melalui kebijakan penurunan pendanaan, penangguhan bantuan dan kecondongan terhadap dimensi dan parameter pembangunan tertentu seiring dengan berkuasanya administrasi Trump?

1.3 Kajian Literatur

Guna membantu mencari tahu mengapa terjadi perubahan orientasi kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle*, perlu dikaji di dalam tulisan ini beberapa literatur terdahulu. Melakukan kajian literatur dengan tema atau

topik yang relevan akan membantu penulis dalam meneliti kasus yang berbeda atau bahkan menambahkan diskusi baru dalam tema tersebut (Roselle dan Shanon 2011). Pada bagian ini penulis akan mengkaji penelitian-penelitian sebelumnya yang berusaha membahas motif dan tujuan dari kebijakan bantuan luar negeri negara-negara donor. Kajian literatur mengenai tema ini penting untuk dibahas dalam tesis ini untuk membantu memberikan pandangan bagaimana AS pada administrasi Trump memandang bantuan luar negeri itu sendiri. Mengetahui pandangan ini dapat membantu penulis menelaah lebih lanjut lagi mengenai penyebab perubahan kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle*.

Hasil kajian literatur penulis memperlihatkan bahwa terdapat dua kategori utama tujuan negara donor dalam memberikan bantuan luar negeri. Kategori pertama, negara donor menyalurkan bantuan atas tujuan kepentingan bersama. Kategori ini secara spesifik melingkupi tujuan kemanusiaan dan tujuan pembangunan negara penerima. Kategori kedua, negara donor memberikan bantuan didasari adanya tujuan *self-interest*. Kategori ini secara spesifik mencakup tujuan keuntungan ekonomi dan tujuan kepentingan politik strategis.

Tujuan kemanusiaan berasal dari argumentasi bahwa terdapat alasan moral yang menjustifikasi disalurkannya bantuan luar negeri. Justifikasi moral ini ada disebabkan oleh kehadiran berbagai masalah moral yang dirasakan oleh komunitas internasional. Beberapa nilai moral tersebut yakni diantaranya adalah solidaritas, kebebasan, hak asasi, keadilan sosial dan perdamaian dunia (Riddel 2007). Selain itu, tujuan kemanusiaan juga dapat dikaitkan dengan istilah *recipient merits*. *Merits* di sini tercermin dari kualitas politik dan institusi pemerintahan dari negara penerima. Kualitas politik berkaitan erat dengan tingkat demokratisasi dan

kebebasan sipil sedangkan kualitas institusi lebih kepada aspek keterbukaan dan praktik tata kelola pemerintahan yang baik (Berthélemy 2006a). Berkenaan dengan nilai-nilai moral, terdapat perspektif "Evolving International Perspective" yang menyatakan bahwa selain didorong oleh etika dan moral, tindakan negara juga dipengaruhi oleh kerangka kerja sama internasional (Riddel 2007).

Kehadiran tujuan kemanusiaan/moral terlihat dalam kebijakan bantuan luar negeri negara-negara *middle power* Barat seperti Kanada, Belanda dan negara-negara Skandinavia (Stokke 1989; Stokke 2019). Selain *middle power*s, tujuan kemanusiaan/moral juga terlihat dalam salah satu kebijakan bantuan luar negeri *great powers* seperti Jepang. Tulisan Tuman et al. menemukan bahwa dana ODA Jepang ke negara-negara berkembang pada medio 1979-2002 justru lebih dipengaruhi oleh faktor kemanusiaan (Tuman et al. 2009).

Di samping aspek kemanusiaan, motif kepentingan bersama juga dapat berbentuk pembangunan negara penerima. Bersama dengan tujuan kemanusiaan, tujuan pembangunan negara penerima merupakan tujuan sebenarnya dari program bantuan luar negeri yang dimuat dalam pernyataan negara donor. Sebagai contoh, USAID (2018) menyatakan bahwa misi mereka adalah: *"On behalf of the American people, we promote and demonstrate democratic values abroad, and advance a free, peaceful, and prosperous world"*. Tujuan ini juga dapat dikaitkan dengan istilah *recipient needs. Needs* di sini dapat diukur dengan variabel pendapatan per kapita negara penerima, jumlah bantuan per kapita atau bahkan dapat menggunakan variabel kualitas hidup seperti angka harapan hidup atau angka kematian *infant* (Hoeffler dan Outram 2008). Negara donor yang mencatatkan hubungan positif antara variabel-variabel *needs* di atas dengan bantuan luar negerinya dapat disebut

memiliki tujuan pembangunan dalam kebijakan bantuan luar negerinya. Hal ini sesuai dengan argumen bahwa bantuan luar negeri seharusnya diberikan kepada negara yang paling membutuhkannya untuk memberantas kemiskinan (Berthélemy 2006b). Wujud dari tujuan pembangunan negara penerima dalam bantuan bilateral dapat dilihat dari tulisan Gounder dan Doessel. Tulisan mereka berusaha mencari tahu determinan utama dari kebijakan bantuan bilateral Australia ke Indonesia dari tahun 1970 hingga 1994. Dengan menggunakan model ekonometrik mereka menemukan bahwa kebutuhan negara penerimalah yang menjadi faktor utama dalam alokasi bantuan tersebut (Gounder dan Doessel 1997).

Dua tujuan sebelumnya menggambarkan bagaimana kepentingan bersama mempengaruhi pemberian bantuan luar negeri oleh negara donor. Meskipun begitu, anggapan umum justru menyatakan adanya *self-interest* yang sangat kuat dari kebijakan bantuan negara donor. Salah satu bentuk spesifik dari *self-interest* tersebut adalah kepentingan politik strategis. Arah kebijakan bantuan luar negeri lebih banyak diatur oleh pertimbangan politik strategis donor seperti hubungan kolonial dan aliansi politik (Alesina dan Dollar 2000). Bahkan bantuan luar negeri seperti bantuan AS ke Kyrgyzstan dan bantuan ke negara-negara non-permanen United Nations Security Council (UNSC) murni dimotori oleh konsiderasi politik tanpa adanya aspirasi pembangunan sama sekali (Werker 2012). Contoh lain ditunjukkan oleh riset yang menemukan bahwa bantuan Inggris kepada Nepal khususnya pada masa 1980an didominasi oleh *self interest* Inggris berupa keberlangsungan akses Inggris akan perekrutan pasukan Gurkha yang mensyaratkan hubungan politik kondusif dengan monarki Nepal (Nickson 1992). Selain itu, motivasi *self-interest* ternyata turut dapat dilihat dalam konstelasi suara

di United Nations (UN) di mana studi menemukan bahwasanya AS menggunakan bantuan luar negerinya sebagai alat untuk mempengaruhi keputusan negara-negara penerima dalam memberikan suara mereka di United Nations General Assembly (UNGA) agar sesuai dengan kepentingan AS (Dreher et al. 2008).

Selain mendominasi motif negara-negara kekuatan besar, kepentingan politik strategis juga turut menjadi determinan dari alokasi bantuan negara-negara dengan kekuatan yang lebih kecil. Riset memperlihatkan bahwa kebijakan bantuan Austria dan Slovakia didominasi oleh motif politik untuk mendapatkan pengakuan internasional yang lumrah dimiliki oleh seluruh negara dengan kekuatan yang lebih kecil (Profant 2019). Realita seperti ini ternyata turut dijumpai pula dalam bantuan negara *middle powers* lainnya seperti Republik Ceko dan Polandia di mana bantuan dari dua negara tersebut telah merepresentasikan kepentingan geopolitik *post-communism* yang sangat kuat (Opršal et al. 2020).

Di samping dari negara ekonomi maju dari Barat, bantuan luar negeri juga turut disalurkan oleh negara-negara kaya minyak di Semenanjung Arab. Kebijakan bantuan yang diberikan oleh negara-negara tersebut juga tidak luput dari dominasi kepentingan politik strategis. Penelitian memperlihatkan bahwa kepentingan negara-negara Arab ini setidaknya dapat dilihat dari tiga motif yakni motif membangun dan mempertahankan aliansi keamanan, motif memperluas pasar ekspor dan motif penyebaran ajaran Islam (Villanger 2007). Secara lebih spesifik, bantuan luar negeri Qatar dilatari oleh kepentingan strategis untuk menjalin hubungan yang kuat dengan negara-negara tetangganya yang tergabung dalam Arab League (Kharas 2015).

Negara-negara berpendapatan menengah juga tidak luput menyalurkan bantuan luar negeri sebagaimana negara-negara berpendapatan tinggi lakukan. Namun, sama seperti negara ekonomi maju, kebijakan bantuan negara-negara berkembang ini ternyata juga dideterminasi oleh tujuan politik strategis. Studi menemukan bahwa alokasi bantuan luar negeri Turki dipengaruhi oleh kebijakan luar negeri Turki yang berbasis neo-Ottomanisme dan pan-Islamisme (Zengin dan Korkmaz 2019). Selain itu, riset memperlihatkan bahwa bantuan luar negeri Tiongkok ke Afrika juga didorong kepentingan politik luar negeri yang diukur melalui kesesuaian suara negara-negara Afrika dengan Tiongkok di UNGA dan posisi mereka dalam kebijakan One-China (Dreher et al. 2018).

Self-interest yang ingin dicapai oleh negara donor melalui kebijakan bantuan luar negerinya tidak hanya berdimensi politik strategis saja, namun juga memiliki aspek keuntungan ekonomis. Kepentingan ekonomi negara donor ini salah satunya dapat dilihat dari segi peningkatan ekspornya. Penelitian menemukan bahwa dalam jangka panjang secara rata-rata terdapat peningkatan ekspor negara donor ke negara penerima sebesar US$2,15 dari setiap dolar yang dikucurkan untuk bantuan luar negeri (Martínez-Zarzoso et al. 2010).

Contoh keberadaan motif ekonomi ini dapat dilihat dalam tulisan Macdonald dan Hoddinott yang menemukan bahwa meskipun bantuan luar negeri Kanada pada medio 1984-2000 relatif altruistik, namun sebenarnya motif ekonomi justru berkembang dan menjadi determinan yang paling penting pada era 1990an (Macdonald dan Hoddinott 2004). Selain Kanada, pertimbangan ekonomis juga turut diperlihatkan oleh Selandia Baru secara khusus pada masa Minister of Foreign Affairs McCully di mana terdapat perubahan tujuan dari bantuan luar negeri

Selandia Baru menjadi lebih mengakomodasi kepentingan komersial (Spratt dan Wood 2018).

Tulisan lain memberikan dimensi baru dalam diskursus ini dengan mengetengahkan studi kasus negara ekonomi maju baru dalam diri negara Republik Korea (Korea Selatan). Meskipun Korea Selatan adalah donatur yang relatif baru, bantuan negara ini ternyata turut didominasi oleh kepentingan *self-interest* khususnya motif ekonomi di mana bantuan berperan sebagai alat pendukung investasi luar negeri perusahaan privat mereka (Park dan Lee 2015). Sama seperti kompatriotnya dari negara maju, Tiongkok juga mengadopsi kepentingan *self-interest* yang sangat besar dalam kebijakan bantuannya. Riset memperlihatkan bahwa sejak masa reformasi ekonomi medio 1980an bantuan luar negeri Tiongkok telah didorong oleh kepentingan komersial untuk membantu ekspansi internasional perusahaan-perusahaan Tiongkok (Fuchs dan Rudyak 2019). Tulisan lain turut menemukan bahwa motif ekonomi berupa akses terhadap sumber daya kentara terlihat dari bantuan Tiongkok ke Sub-Sahara Afrika (Amusa et al. 2016).

Beberapa tulisan secara khusus menjelaskan keterkaitan antara bantuan luar negeri AS ke *Northern Triangle* dengan strategi AS terhadap negara-negara dalam kawasan tersebut dalam kaitannya sebagai sebuah kekuatan regional. Selama masa administrasi Bush dan Obama, AS dinilai menerapkan strategi hegemonik yang memiliki tujuan akhir adalah kepentingan AS sendiri (Giedraityte 2019). Namun, dalam hal upaya pencapaiannya, administrasi Obama dianggap menerapkan strategi hegemonik intermediat menjurus lunak, yang dinilai dengan adanya wujud penekanan pada kerja sama dan pemecahan masalah bersama-sama dalam kebijakan bantuan luar negeri Strategy-nya (Giedraityte 2019). Selain itu, tulisan

lain melihat bahwa pada masa administrasi Trump, AS mendobrak praktik-praktik kebijakan luar negeri berbasis multilateralisme yang menjadi prinsip para pendahulu Trump termasuk dalam kaitannya dalam relasi hegemonik AS dengan Amerika Latin termasuk dengan *Northern Triangle* (Parthenay 2020). Kebijakan bantuan luar negeri ke kawasan ini dianggap merepresentasikan "langkah balik kanan" dari praktik-praktik terdahulu di mana AS berinvestasi besar-besaran di kawasan ini melalui USAID (Parthenay 2020).

Merujuk pada kajian literatur di atas, dapat diketahui bahwa tidak semua negara donor memberikan bantuan luar negeri berdasarkan kepentingan bersama, terkhusus pertimbangan pembangunan di negara penerima. Realita ini memberikan pandangan lebih lanjut bahwa negara donor dapat mengurangi atau menghentikan bantuannya walaupun bantuan tersebut bermanfaat bagi pembangunan di negara penerima dikarenakan pemberian bantuan tersebut yang tidak berorientasi pada pertimbangan pembangunan. Apabila dikaitkan dengan fokus masalah tesis ini, maka dapat muncul argumen bahwa perubahan kebijakan bantuan luar negeri AS kepada kawasan *Northern Triangle* ini diakibatkan orientasi bantuan luar negeri yang menjauh dari nilai kepentingan pembangunan di *Northern Triangle*.

Kurangnya orientasi pada kepentingan pembangunan dalam pemberian bantuan dapat membuka munculnya orientasi lain pada saat situasi dan kondisi tertentu. Apabila melirik fokus bahasan tesis ini, maka hal ini dapat terlihat pada kebijakan penangguhan bantuan yang bersifat sementara yang berarti bahwa kebijakan penangguhan bantuan tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu dan ketika tujuan tersebut sudah tercapai maka penangguhan diberhentikan dan bantuan kembali disalurkan. Merujuk pada kajian literatur sebelumnya, tujuan

tertentu ini dapat berdasar pada orientasi untuk mencapai kepentingan AS sendiri. Oleh karena itu, tesis ini akan turut mencari tahu orientasi dan tujuan lain tersebut dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik internasional yang melihat adanya korelasi antara isu ekonomi dengan isu politik.

1.4 Tujuan Penelitian

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. Berangkat dari posisi pada kajian literatur sebelumnya, tesis ini akan 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.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Hudson dan Day (2020) mengkritisi ketidakmampuan studi HI dalam memberikan jawaban memuaskan tentang mengapa sebuah negara bertindak atau mengubah posisinya. Menurut mereka, pendekatan "*black-boxing*" ala studi HI yang menjadikan negara sebagai sebuah *unitary actor* telah mengakibatkan banyaknya variabel penelitian yang luput. Hal ini dengan sendirinya berakibat pada semakin jauhnya teori tersebut dari "kenyataan" yang ada di lapangan. Menurutnya,

kelemahan teoretis ini dapat ditutupi dengan menjadikan aktor individual (baik tunggal maupun kelompok) sebagai kacamata penelitian. Karena, menurutnya lagi, kebijakan (baik dalam maupun luar negeri) tidak akan pernah ada tanpa adanya perilaku aktor-aktor manusia tersebut. Asumsi bahwa individu (bukan "negara) inilah yang menjadi landasan dari studi analisis kebijakan luar negeri. Salah satu bidang kajian dalam studi ini dan yang menjadi kerangka pemikiran penelitian ini adalah perubahan kebijakan luar negeri. Guna mendapatkan eksplanasi dari sebuah permasalahan, pendekatan analisis kebijakan luar negeri memiliki variabel dependen dan variabel independen. Variabel dependennya berupa kebijakan luar negeri itu sendiri sedangkan variabel independennya berupa aktor-aktor pembuat kebijakan luar negeri dengan berbagai tingkat analisis.

Hermann (1990) menjelaskan bahwa dasarnya perubahan kebijakan luar negeri dapat mengambil dua bentuk yakni *"redirection"* atau *"self-correcting"*. *Redirection* bermaksud bahwa perubahan kebijakan luar negeri disebabkan oleh perubahan rezim atau transformasi negara, sedangkan *self-correction* dimaknai ketika pemerintahan yang ada mengambil arah kebijakan berbeda (Hermann 1990). Lebih lanjut lagi, Hermann mengklasifikasikan perubahan kebijakan luar negeri ke dalam empat tingkatan-tingkatan perubahan yakni; (1) *adjustment change*, (2) *program change*, (3) *problem/goal change* dan 4) *international orientation change*. Tipologi tersebut disusun berjenjang berdasarkan skala perubahan dan tingkatan ambisi yang diperlihatkan. Pada level *adjustment change*, perubahan hanya bersifat kualitatif dan merepresentasikan ambisi minor. Namun, pada level *program change* dan *problem/goal change*, perubahan mulai beranjak signifikan seiring dengan semakin meningkatnya ambisi. Dua level tersebut memperlihatkan keinginan untuk

mengubah bagaimana kebijakan dijalankan (*means*) dan bahkan mengganti tujuan yang hendak dicapai (*goals*). Pada level terakhir, negara memperlihatkan perubahan orientasi dan peran mereka dalam aktivitas internasional. Hal ini mengakibatkan terjadinya perubahan tidak hanya dalam satu kebijakan saja, namun melibatkan banyak kebijakan dalam satu waktu.

Pembahasan terkait variabel independen (yakni aktor pengambil kebijakan) dapat diawali dari pernyataan Kenneth Waltz mengenai level analisis. Waltz (1959) menyebutkan setidaknya terdapat tiga level analisis yakni level individu, level nasional dan sistem internasional. Dari tiga level di atas, analisis kebijakan luar negeri lebih condong berkutat pada level pertama dan kedua sebagai faktor eksplanan sedangkan studi Hubungan Internasional lebih berfokus pada level ketiga. Hal ini menyebabkan pendekatan analisis kebijakan luar negeri lebih berkonsentrasi pada faktor-faktor sub-nasional seperti kepribadian para pemimpin pemerintahan, kelompok sosial atau birokrasi (Morin dan Paquin 2018).

Dalam penelitian ini penulis menggunakan level analisis individu. Dipilihnya level analisis individu disebabkan oleh kondisi Trump sebagai pemimpin tertinggi AS yang penulis anggap tidak berpengalaman dalam kebijakan luar negeri (yang terlihat dari tidak adanya latar belakang pemerintahan sebelumnya). Tidak adanya pengalaman dalam kebijakan luar negeri dapat menjadikan pemimpin tidak memiliki sensitivitas dalam konteks internasional dan kemungkinan besar akan sangat bergantung pada cara pandang personalnya dalam menghadapi isu kebijakan luar negeri (Hermann 1984, dalam Hudson dan Day 2020). Kebijakan luar negeri yang lekat dirumuskan berdasarkan cara pandang pemimpin menjadikan studi individu bernilai. Sosok Trump dengan tepat

mendeskripsikan pernyataan-pernyataan di atas sehingga analisis kebijakan luar negeri AS melalui kacamata pemikiran individu Trump kiranya dapat membuahkan jawaban yang memuaskan.

Faktor individu di sini salah satunya dimaksudkan mengacu pada ide, kepercayaan politik dan persepsi pemimpin mengenai dunia yang dapat menjadi latar belakang dari sebuah kebijakan luar negeri. Faktor individu pemimpin dalam tesis ini akan dikaji berdasarkan kesamaan ideologi politik pemimpin yang dianalisis dengan tipologi Walter Russel Mead tentang empat mazhab pemikiran utama kebijakan luar negeri AS. Ideologi politik pemimpin ini dapat dilihat dari berbagai pernyataan politis pemimpin beserta implementasi empiris berupa berbagai kebijakan yang dikeluarkannya. Mead (2009) mengidentifikasi empat doktrin tersebut sebagai *Hamiltonian, Wilsonian, Jeffersonian* dan *Jacksonian.* Meskipun mazhab-mazhab ini muncul pada masa-masa awal sejarah AS, namun Mead menyebutkan bahwa ide dan nilai dari masing-masing mazhab turut *"evolved in response to changes in the internasional order and in American society"* dan tetap "*remained identifiable over the centuries"* (Mead 2009).

Pertama, mazhab *Hamiltonian* mendorong adanya aliansi kuat antara pemerintahan dan perusahaan besar dan mengonstruksi sistem ekonomi global yang menguntungkan kepentingan domestik (Mead 2009). Mazhab ini dapat digambarkan sebagai mazhab yang realis dan intervensionis di mana negara seharusnya aktif dalam kerja sama global untuk memenuhi kepentingan-kepentingan politik ekonominya (Mead 2009). *Kedua,* mazhab *Wilsonian* lebih menjadikan kewajiban moral, demokrasi dan nilai-nilai sosial kemanusiaan sebagai justifikasi dari partisipasi aktif negara dalam komunitas internasional (Mead 2009).

Oleh karena itu, mazhab ini dapat digambarkan sebagai mazhab yang idealis-intervensionis yang memandang bahwa negara seharusnya lebih memperhatikan nilai-nilai idealis daripada kepentingan strategisnya. *Ketiga,* mazhab *Jeffersonian* memiliki pendirian yang sama dengan *Wilsonian* terkait demokrasi dan nilai-nilai sosial, namun lebih menitikberatkan pada pencapaiannya di ranah domestik daripada di luar negeri. Mazhab ini adalah mazhab idealis-isolasionis yang memandang skeptis hubungan luar negeri dengan negara-negara "buruk" yang rawan menarik AS ke dalam peperangan (Mead 2009). *Keempat,* mazhab *Jacksonian* adalah mazhab populis yang memandang bahwa tujuan paling penting dari kebijakan luar negeri AS adalah keamanan dan perekonomian domestik (Mead 2009). Dari sini dapat dilihat bahwa mazhab ini bersifat realis-isolasionis yang melihat bahwa kepentingan domestik merupakan objektif utama dan partisipasi aktif dalam kerja sama global sebisa mungkin dihindari. Secara lebih khusus, tesis ini akan mengetengahkan mazhab Jakcsonian. Nilai dan ide prinsipiil mazhab Jacksonian sekiranya dapat terangkum dalam tiga poin berikut ini.

Pertama, *worldview* Jacksonian yang mendukung nilai *ethno-nationalism* dan *anti-establishment*. Jacksonian memandang bangsa Amerika sebagai sebuah *"folk community bound together by deep cultural and ethnic ties"* (Mead 2009). Istilah *"folk community"* di sini merujuk adanya identitas tunggal sebagai sesama umat Kristiani, lahir dari keturunan bangsa Eropa dan-lebih khusus-sebagai bangsa Amerika (Mead 2009). Selain *etno-nationalism*, mazhab Jacksonian juga menganut nilai *anti-establishment* yang cenderung skeptis dan mencurigai para elite. Menurut Mead (2009), dibandingkan dengan tiga mazhab lainnya, Jacksonian *"more than suspicious of governments and elites, simply assume that governments have*

corruption and inefficiency the way picnics have ants". Perspektif *anti-establishment* ini didukung oleh prinsip-prinsip seperti *self-reliance, equality, individualism, financial spirit* dan *courage* yang tertanam dalam diri para Jacksonian (Mead 2009).

Kedua, nilai-nilai dalam Jacksonian yang sedemikian rupa lantas diejawantahkan dalam bentuk ide-ide realisme. Sifat populisme dalam Jacksonian menjadikan mazhab ini memandang bahwa tujuan terpenting dalam kebijakan Amerika Serikat baik domestik maupun luar negeri seharusnya semata-mata adalah "*the physical security and the economic well-being of the American people"* (Mead 2009). Spesifik dalam kebijakan luar negeri, hal ini berarti tidak ada ruang akomodasi bagi kepentingan lain (kepentingan bersama/negara lain) yang merugikan kepentingan dalam negeri dan tidak ada asas resiprokalnya. Selain itu, Jacksonian juga melihat hubungan internasional sebagai sebuah kondisi yang anarkis, yang dari padanya Amerika Serikat harus memperkuat diri demi kepentingan nasionalnya, alih-alih menggantungkan diri pada hukum dan institusi internasional (Dimitrova 2017). Oleh karena itu, Jacksonian juga sangat perhatian akan isu-isu vital dalam kebijakan luar negeri seperti pertahanan, suplai energi dan kepentingan geostrategis dan tidak memperhatikan isu-isu non-vital.

Selain realisme, mazhab Jacksonian juga menganut pendekatan isolasionis, atau dapat disebut juga sebagai non-intervensionis pada masa modern saat ini, dalam kebijakan luar negerinya. Sering kali bersama dengan Jeffersonian, Jacksonian menentang intervensi-intervensi kemanusiaan dan berbagai bentuk intervensi lainnya yang berbasis pembentukan tatanan dunia ala Hamiltonian (ekonomi) dan Wilsonian (moral). Menurut Mead (2009), Jacksonian juga *"have*

the least regard for international law and international practice". Jacksonian cenderung skeptis pada prospek kerja sama internasional dan menolak institusi internasional serta aliansi sebagai salah satu jalan utama untuk memperoleh kepentingan luar negeri AS. Skeptisisme seperti ini lahir dari prinsip *self-help* Jacksonian sehingga menurut mazhab ini negara-negara harusnya bertindak mandiri dan mengurusi keperluan masing-masing; apabila semua bertindak demikian maka tentu kondisi semuanya akan jadi lebih baik. Tidak ada motif-motif sekunder seperti nilai moral dan promosi demokrasi dalam tindakan intervensionis menurut Jacksonian.

Di samping faktor individu pemimpin, tesis ini juga mengikutsertakan faktor individu para pengambil kebijakan prinsipil di sekeliling pemimpin. Faktor ini penting untuk diikutsertakan karena seorang pemimpin tidak akan dapat mengejawantahkan perspektif politiknya ke dalam sebuah kebijakan tanpa adanya relasi dan dukungan dari mereka. Sebaliknya, para pengambil kebijakan tersebut juga dapat mempengaruhi preferensi kebijakan pemimpin apalagi di negara demokrasi seperti AS di mana pemimpin tidak memiliki kekuasaan mutlak.

Kehadiran pembantu atau penasihat di sekeliling seorang pemimpin memiliki pengaruh penting. Hal ini dikarenakan pengambilan kebijakan hanya dapat terbentuk setelah melalui serangkaian diskusi antara pemimpin dengan para penasihat di lingkar dalamnya yang banyak di antaranya merupakan perwakilan dari agensi-agensi pemerintah (Hart 1997 dalam Breuning 2007; Stuart 2008). Diskusi penting karena pemimpin membutuhkan dukungan dan masukan dari para penasihat dan pembantu politik di sekitarnya terhadap suatu isu sebelum memutuskan sebuah kebijakan luar negeri. Oleh karena itu, selain perspektif politik

pemimpin, perlu untuk dikaji juga mengenai persepsi para penasihat dan pembantu politik tersebut. Dengan mengetahui persepsi mereka maka dapat diketahui pula alasan tambahan dari dirumuskannya sebuah kebijakan luar negeri.

Meskipun masukan para penasihat tersebut memiliki pengaruh besar dalam pengambilan kebijakan pemimpin, namun sering kali biasanya sejalan dengan pandangan pemimpin terutama di sistem pemerintahan presidensial. Hal ini dikarenakan dalam sistem presidensial presiden umumnya memiliki otonomi yang luas dalam mengatur eksekutifnya termasuk dalam memilih para pembantu atau penasihat dekatnya (Breuning 2007). Keleluasaan seperti ini menyebabkan pemimpin dapat memilih individu-individu pembantu yang sesuai dengan *worldview*, preferensi kebijakan dan gaya pengambilan keputusannya (Breuning 2007). Persamaan ideologi ini penting agar pemimpin dapat mengejawantahkan visi misi pemerintahannya ke dalam kebijakan yang efektif dan memberikan hasil.

1.5.2 Aspek Ekonomi Politik dalam Bantuan Luar Negeri

Tidak dapat dipungkiri bahwa rasional utama di balik munculnya bantuan luar negeri adalah isu pembangunan internasional. Perhatian komunitas internasional terhadap isu pembangunan diperlihatkan dengan dicanangkannya tujuan-tujuan pembangunan internasional, dengan yang paling terbaru berupa Sustainable Development Goals (SDGs). SDGs dicanangkan oleh United Nations (UN) pada 2015 dan ditargetkan untuk dapat dicapai pada 2030. UNDP (2022) menyebutkan SDGs terdiri dari 17 tujuan yang saling terintegrasi, yakni:

> "(1) No Poverty, (2) Zero Hunger, (3) Good Health and Well-Being, (4) Quality Education, (5) Gender Equality, (6) Clean Water and Sanitation, (7) Affordable and Clean Energy, (8) Decent Work and Economic Growth, (9) Industry, Innovation and Infrastructure, (10)

> Reduced Inequalities, (11) Sustainable Cities and Communities, (12) Responsible Consumption and Production, (13) Climate Action, (14) Life below Water, (15) Life on Land, (16) Peace, Justice and Strong Institutions, (17) Partnership for the Goals."

Dicanangkannya SDGs memperlihatkan bahwa pembangunan bersifat multidimensional, di mana berbagai aspek dalam kehidupan manusia merupakan hal yang saling berkaitan dan sama-sama harus mendapatkan prioritas dalam usaha untuk menciptakan keamanan dan kemakmuran untuk seluruh umat manusia. Namun, tujuan-tujuan pembangunan tersebut tidak dapat tercapai tanpa adanya tujuan 17, yakni kerja sama internasional yang kuat. Hal ini dikarenakan negara-negara berkembang dan kurang berkembang sering kali tidak mampu menyediakan alokasi sumber daya yang dibutuhkan untuk pembangunan sehingga membutuhkan dukungan dari komunitas internasional. Salah satu wujud dari dukungan ini adalah bantuan luar negeri. Oleh karena itu, bantuan luar negeri memiliki posisi penting dalam diskursus pembangunan internasional.

Hubungan antara bantuan luar negeri dengan pembangunan internasional mulai diperlihatkan sejak masa rekonstruksi paska perang sekaligus diikuti setelahnya dengan dekolonisasi masif menimbulkan permasalahan baru berupa banyaknya negara-negara miskin dan kurang berkembang. Negara-negara tersebut dianggap kesulitan untuk tumbuh dan berkembang karena mereka mereka kekurangan modal (*kapital*) yang justru krusial dalam proses pembangunan negara (Pankaj 2005). Adanya bentuk transfer sumber daya dalam bantuan luar negeri menjadikannya berperan sebagai pembentuk kapital (*capital formation*) bagi negara-negara penerima. Lebih lanjut, bantuan luar negeri dapat memenuhi tiga bentuk celah (*gap*) yang menghambat pertumbuhan yakni celah tabungan (*savings*),

celah devisa dan celah fiskal (Todaro dan Smith 2015). Selain berkontribusi pada aspek pertumbuhan ekonomi, bantuan luar negeri juga berperan dalam aspek-aspek lain dalam pembangunan manusia. Bantuan luar negeri turut berdampak positif pada peningkatan penyediaan layanan dasar, menambah jangkauan jaminan sosial, mendukung upaya rekontruksi paska konflik dan memenuhi tantangan-tantangan kesehatan publik global (UNDP 2005).

Korelasi antara bantuan luar negeri dan pembangunan internasional di atas memberikan imperatif bagi peran bantuan luar negeri dalam kebijakan negara maju sebagai donor. Perspektif idealis/liberalis melihat bantuan sebagai (1) bentuk kewajiban moral negara maju untuk menolong negara miskin dan berkembang dan (2) hal yang positif untuk menjaga perdamaian dan meningkatkan kesejahteraan dunia (Pankaj 2005).

Kewajiban moral yang dimaksud adalah kepercayaan prinsipil bahwa pemerintah negara maju seharusnya memberikan bantuan kepada negara miskin seperti halnya orang kaya membantu orang miskin (Lancaster 2007). Kewajiban moral seperti ini dapat bersumber dari nilai yang melandasi masyarakat baik etika umum seperti sebelumnya maupun dari ajaran agama dan bahkan hak asasi manusia (UNDP 2005).

Selain bentuk perwujudan nilai moral, bantuan luar negeri juga berkontribusi positif pada perdamaian dan kesejahteraan dunia. Hal ini dapat disebut dengan istilah kepentingan pribadi yang tercerahkan (*enlightened self-interest*) di mana kemiskinan yang terjadi di beberapa negara dapat menimbulkan ancaman keamanan bagi negara-negara lainnya (UNDP 2005). Di samping

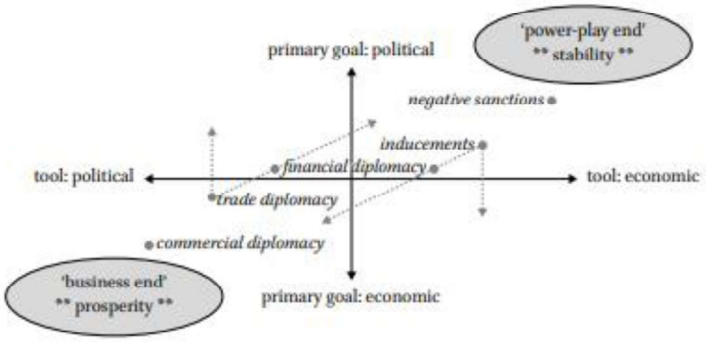
ancaman keamanan, ketimpangan kesejahteraan di dunia juga dapat menimbulkan kerugian ekonomi di mana di tengah kondisi hubungan internasional yang semakin erat akibat arus perdagangan dan investasi maka kemiskinan yang ada di satu negara dapat menghilangkan potensi kesejahteraan di tempat lain (UNDP 2005). AS, sebagai salah satu negara maju, sudah sejak masa Presiden Truman mengafirmasi bahwa kemiskinan dan rendahnya pembangunan ekonomi di bagian dunia lain tidak hanya merugikan orang yang hidup di tempat tersebut melainkan juga bagi keamanan dan kesejahteraan AS dan negara-negara maju lainnya (Willis 2011). Oleh karena itu, dengan adanya bantuan luar negeri yang dapat berkontribusi pada perbaikan ekonomi di negara-negara miskin, maka diharapkan keamanan dan kesejahteraan dunia dapat terjaga dan meningkat.

Namun, tidak semua kebijakan bantuan luar negeri dapat dijelaskan berdasarkan pemahaman adanya kepentingan pembangunan bersama di antara aktor-aktornya yakni negara donor dan penerima. ini. Contoh, ketika negara donor mengurangi dan/atau menangguhkan bantuan di saat bantuan tersebut justru bermanfaat bagi pembangunan negara penerima. Fenomena seperti ini memperlihatkan negara donor kurang berorientasi pada kepentingan pembangunan bersama dalam kebijakan bantuannya dan dapat membuka peluang hadirnya orientasi lainnya. Oleh karenanya perlu kerangka pemikiran lain yang mampu memberikan penjelasan tambahan dengan baik. Masuklah perspektif Ekonomi Politik Internasional (EPI).

Keterkaitan antara ekonomi dan kebijakan luar negeri sebenarnya sejak sudah lama menjadi bahan diskusi. Baldwin, dalam tulisannya yang terbit pertama kali tahun 1985, mengenalkan konsep "*economic statecraft*" yang ditujukan untuk

mendefinisikan penggunaan cara-cara (*means*) ekonomi yang digunakan oleh aktor kebijakan luar negeri untuk mempengaruhi aktor internasional lainnya (Baldwin, 2020). Baldwin mendeskripsikan cara-cara ekonomi ini ke dalam dua bentuk yakni *negative sanctions* yang berupa usaha untuk mengancam atau menghukum dan *positive sanctions* yang berupa usaha untuk menjanjikan atau memberikan imbalan.

Upaya untuk mencari keterkaitan antara ekonomi dan kebijakan luar negeri juga dapat dilihat lebih lanjut dalam konsep diplomasi ekonomi. Secara garis besar, diplomasi ekonomi adalah praktik dan strategi kebijakan luar negeri berdasarkan premis bahwa kepentingan ekonomi dan kepentingan politik saling menguatkan satu sama lain dan harus dilihat secara bersama-sama (Okano-Heijmans 2011). Lebih lanjut lagi, relasi antara politik dan ekonomi ini diartikan dengan keberadaan sarana politik yang ditujukan untuk menciptakan *leverage* guna pencapaian tujuan-tujuan ekonomi dan begitu pula sebaliknya. Keterkaitan antara sarana (*tools*) politik/ekonomi dan tujuan politik/ekonomi dalam diplomasi ekonomi dapat dilihat dari untaian (*strands*) diplomasi ekonomi di bawah ini.



Gambar I.2 Untaian *(Strands)* Diplomasi Ekonomi (Negara Barat)

Sumber: Okano-Heijmans (2011).

Pada gambar di atas diperlihatkan bagaimana sarana-sarana diplomasi ekonomi dikelompokkan berdasarkan empat kategori yang ditentukan berdasarkan dua sumbu (*axes*) yang merepresentasikan karakteristik dari sarana (apakah bersifat ekonomi atau politik) yang digunakan dan tujuan utama yang hendak dicapai. Pengelompokan utamanya dilakukan dengan mempertimbangkan praktik diplomasi ekonomi di mayoritas negara-negara Barat.

Empat kategori yang dimaksud adalah (1) penggunaan sarana politik untuk mencapai tujuan utama politik, (2) penggunaan sarana ekonomi untuk mencapai tujuan utama politik, (3) penggunaan sarana politik untuk mencapai tujuan utama ekonomi dan (4) penggunaan sarana ekonomi untuk mencapai tujuan utama politik. Adapun sarana-sarana diplomasi yang diidentifikasi adalah diplomasi komersial, diplomasi dagang, diplomasi finansial, dorongan (*inducements*) dan sanksi. Sebagaimana terlihat di gambar (yang ditunjukkan dengan garis putus-putus), sarana-sarana diplomasi ekonomi dapat meliputi berbagai tujuan sehingga dapat dikelompokkan lebih dari satu kategori. Adanya variasi seperti ini ditujukan untuk memperlihatkan adanya kemungkinan perbedaan praktik di antara negara-negara terutama di kawasan lain selain Barat.

Tabel I.3 Daftar Sarana dan Ekspresi Diplomasi Ekonomi

Sarana (*Tools*)	**Ekspresi (*Expressions*)**
Diplomasi komersial	Promosi dagang, promosi investasi, advokasi bisnis, promosi pariwisata, promosi investasi bertanggungjawab sosial
Diplomasi dagang	Bilateral (FTAs, EPAs), multilateral (WTO), bea masuk, perizinan ekspor impor, kuota ekspor impor, hambatan dagang dan investasi

Diplomasi finansial	Perjanjian swap mata uang, kebijakan nilai tukar, jual beli obligasi pemerintah, pembekuan aset, pengurangan iuran atau pembayaran
Dorongan	**Bantuan bilateral**, bantuan kemanusiaan, pemberian akses ke teknologi, pemberian status keanggotaan dalam organisasi internasional
Sanksi	Embargo, boikot, **penangguhan bantuan**, pengawasan modal kapital, pemberian status daftar hitam

Sumber: Okano-Heijmans (2011).

Sesuai dengan tabel di atas, kebijakan bantuan luar negeri termasuk dalam ekspresi sarana dorongan (penyaluran bantuan) dan sanksi (penangguhan bantuan). Hampir mirip, Baldwin juga mengklasifikasikan bantuan luar negeri baik sebagai contoh dari bentuk *negative sanctions* ataupun *positive sanctions.* Sebagai *negative sanctions*, bantuan luar negeri hadir dalam bentuk kebijakan penangguhan (atau ancamannya) dan diartikan sebagai pengurangan, penghentian atau perlambatan penyaluran bantuan (Baldwin, 2020). Sebagai *positive sanctions,* bantuan luar negeri hadir dalam bentuk penyaluran bantuan (atau janjinya) dan diartikan sebagai ekstensi atau kontinuiti bantuan melalui bilateral maupun multilateral dalam bentuk hibah atau pinjaman (Baldwin, 2020).

Penjelasan konseptual di atas membawa kita pada kerangka analisis utama diplomasi ekonomi yang mencakup identifikasi dari empat elemen kunci diplomasi ekonomi yakni konteks, instrumen, teater dan proses. **Konteks** adalah latar belakang lingkungan di mana sebuah untaian diplomasi ekonomi dikejar, **instrumen** adalah alat yang digunakan dalam diplomasi ekonomi, **teater** adalah negara atau kawasan di mana sebuah negara menerapkan diplomasi ekonomi dan **proses** adalah bagaimana proses negosiasi berjalan serta taktik yang digunakan untuk mencapai tujuan (Okano-Heijmans 2013). Korelasi antara elemen-elemen ini

dapat dijelaskan dari mulai pengambil kebijakan luar negeri menganalisis konteks yang ada dan dari padanya memilih instrumen dan teater yang digunakan untuk mencapai kepentingan (Okano-Heijmans 2011).

1.6 Argumen Utama

Berdasarkan kerangka pemikiran sebelumnya, tesis ini berargumen bahwa perubahan kebijakan bantuan luar negeri AS kepada negara-negara *Northern Triangle* seiring dengan berkuasanya administrasi Trump yang berbeda apabila dibandingkan pada masa akhir administrasi Obama sebelumnya dilatarbelakangi oleh;

1. Kebijakan bantuan luar negeri AS pada masa administrasi Trump yang cenderung memperlihatkan kurangnya orientasi pada kepentingan pembangunan di negara penerima. Hal ini disebabkan oleh pemikiran Jakcsonian individu Presiden Trump berbasis realis non-intervensionis yang mengutamakan keamanan fisik dan kesejahteraan ekonomi rakyat AS. Selain itu, hal ini didukung pula oleh pemikiran individu pembantu politik di sekitarnya yang diperlihatkan oleh sosok Mulvaney dan Pompeo. Pengaruh dari pemikiran individu ini dapat dilihat dari karakteristik kebijakan tersebut.
2. Kurangnya orientasi pembangunan membuka jalan hadirnya orientasi kepentingan lain. Munculnya orientasi ekonomi politik, di mana bantuan luar negeri dijadikan sebagai alat diplomasi ekonomi untuk mencapai tujuan politik kebijakan luar negeri dan kepentingan AS sendiri. Hal ini terlihat

khususnya pada kasus penangguhan bantuan hingga penyaluran kembali bantuan.

1.7 Metodologi

1.7.1 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini dibatasi pada permasalahan mengenai orientasi kebijakan bantuan luar negeri AS kepada kawasan *Northern Triangle* seiring naiknya administrasi Trump pada 2017-2021. Namun, tesis ini juga tidak terbatas dalam membahas fakta-fakta pada tahun-tahun sebelumnya di masa-masa administrasi sebelumnya. Hal ini digunakan sebagai konteks tambahan dalam melihat orientasi kebijakan AS itu sendiri.

1.7.2 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif guna menjelaskan fenomena perubahan kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle*. Metode kualitatif dipahami sebagai metode penelitian yang menekankan pada proses pengumpulan dan analisa data-data non-numerik dari suatu fenomena guna mencari penjelasan dari fenomena tersebut.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Penggunaan metode penelitian kualitatif mensyaratkan adanya pengumpulan data-data kualitatif baik berupa data primer maupun data sekunder. Sebagian dari data-data penelitian ini bersumber dari data primer yang berasal dari dokumen-dokumen pemerintahan dan organisasi internasional. Namun, mayoritas dari data yang digunakan sebagai penunjang penelitian ini berasal dari data

sekunder yakni berbagai bentuk literatur seperti buku, jurnal ilmiah, ulasan, kumpulan artikel ilmiah dan berita. Berbagai bentuk literatur ini didapat melalui internet dan perpustakaan.

1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari 5 bab, yakni:

Bab pertama mencakup pendahuluan tesis berupa latar belakang masalah, rumusan masalah, tinjauan literatur, tujuan penelitian, landasan pemikiran, argumen utama, metodologi dan sistematika penulisan.

Bab kedua menjelaskan kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle* pada masa-masa sebelum administrasi Trump. Di samping itu, permasalahan pembangunan multidimensional yang ada di negara-negara *Northern Triangle* yang bertindak sebagai justifikasi pembangunan dari bantuan luar negeri AS.

Bab ketiga menyajikan kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle* pada masa administrasi Trump yang dipandang berubah apabila dibandingkan pada masa akhir administrasi Obama di mana AS pada saat itu mencanangkan peningkatan level bantuan luar negerinya. Selanjutnya, akan dipaparkan bagaimana pemikiran individu sosok Presiden Trump beserta pemangku kepentingan prinsipil lainnya yang mengelilinginya menjadikan AS mengambil haluan kebijakan bantuan luar negeri yang berbeda.

Bab keempat menjelaskan perubahan ini dari kacamata ekonomi politik internasional. Penjelasan dilakukan dengan mengidentifikasi kepentingan AS pada

masa administrasi Trump beserta elemen-elemen diplomasi ekonomi dari kebijakan bantuan luar negeri AS kepada *Northern Triangle* terutama pada peristiwa penangguhan bantuan.

Bab kelima merupakan penutup tesis yang berisi kesimpulan penelitian.