

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I.1 Latar Belakang Masalah

Bolivia merupakan negara dengan tingkat kesejahteraan masyarakat yang cukup rendah baik di bidang sosial seperti kesehatan dan pendidikan maupun dalam bidang perekonomian dengan indikator rendahnya angka pembangunan serta tingginya kesenjangan sosial diantara masyarakat.<sup>1</sup> Secara geografis, negara ini terletak di kawasan Amerika Latin dan tergabung dalam kelompok atau perkumpulan negara dengan negara-negara lainnya di kawasan regional geografisnya. Kelompok regional tersebut bernama Alianza Bolivariana Pueblos Nuestra America atau The Bolivarian Alliance for Peoples of Our Americas (ALBA).<sup>2</sup>

Bolivia telah banyak dibantu oleh United States Agency for International Development (USAID) melalui berbagai program yang membangun negara tersebut.<sup>3</sup> Kerjasama antara Bolivia dengan agensi milik pemerintah Amerika Serikat ini telah

---

<sup>1</sup> Central Intelligence Agency, "The World Fact Book: South America: Bolivia," <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bl.html>

<sup>2</sup> Bolivarian Alliance for People of Our Americas (ALBA), ALBA Info: Information on The Bolivarian Alliance <http://albainfo.org/>

<sup>3</sup> United States Agency for International Development (USAID), Bolivia: As of May 2013, USAID has Ended Its Program in Bolivia <http://www.usaid.gov/where-we-work/latin-american-and-caribbean/bolivia>

berlangsung lebih dari 46 tahun yang lalu, yaitu sejak sekitar tahun 1940-an.<sup>4</sup> Menurut situs resmi milik USAID, berbagai program yang dijalankan sejak kerjasama kedua belah pihak berlangsung telah banyak membantu dalam memberikan dukungan terhadap Rencana Pembangunan Nasional pemerintah Bolivia.<sup>5</sup>

Sesuai dengan laporan yang disuguhkan oleh USAID, program-program yang telah dijalankan di Bolivia diantaranya seperti bantuan untuk pembangunan ekonomi dan infrastruktur yang meliputi pengadaan sarana bandar udara dan jalan raya, pengadaan proyek-proyek kesehatan yang bahkan telah ada sejak tahun 1942, program pembangunan dalam bidang pendidikan sejak tahun 1944, program pemberdayaan bidang agrikultural sejak tahun 1948 dan bahkan USAID juga membantu pengentasan pengangguran di Bolivia dengan memberikan kredit atau pinjaman dan atau menyalurkan para tenaga kerja Bolivia ke berbagai negara seperti Brazil, Peru dan Colombia.<sup>6</sup>

Sayangnya, hubungan baik yang telah dijalin antara Amerika Serikat dengan Bolivia sejak beberapa dekade yang lalu ini mulai mengalami kerenggangan. Berbagai peristiwa menandai mulai memburuknya hubungan diplomatik kedua negara tersebut. Pemerintah Bolivia dibawah kepemimpinan Presiden Evo Morales telah banyak memberikan perubahan sikap terhadap Amerika Serikat. Perubahan tersebut tercermin pada tahun 2008, Evo Morales melakukan tindakan pengusiran

---

<sup>4</sup> USAID, Bolivia: As of May 2013, USAID has Ended Its Program in Bolivia.

<sup>5</sup> USAID, Bolivia: As of May 2013, USAID has Ended Its Program in Bolivia.

<sup>6</sup> United States Agency for International Development (USAID), Documents: 46 Years Working Together <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/MEMORY.pdf>

terhadap duta besar Amerika Serikat yang bekerja untuk Kedutaan Besar Amerika Serikat di Bolivia, Philip S. Goldberg.<sup>7</sup>

Evo Morales mengungkapkan dalam pidatonya bahwa tindakan Bolivia dalam mengusir duta besar Goldberg dari wilayah kedaulatan negaranya adalah sebagai bentuk nyata untuk menekan kekuatan pemberontak yang dapat mengancam eksistensi demokrasi di Bolivia. Hal tersebut dapat terjadi lantaran duta besar Goldberg dianggap sebagai representatif negara Amerika Serikat yang berperan sebagai pihak yang membantu dan mendukung gerakan salah satu kelompok oposisi di Bolivia bagian timur.<sup>8</sup> Peristiwa pengusiran duta besar Goldberg terjadi pada bulan September 2008. Disisi lain, keputusan Evo Morales dalam mengusir duta besar Goldberg sangat disayangkan oleh pihak Amerika Serikat, melalui juru bicara Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, pihaknya menyatakan bahwa tindakan dan justifikasi Evo Morales terhadap duta besar Goldberg sangat tidak berdasar.<sup>9</sup>

Pasca peristiwa pengusiran Duta Besar Goldberg, pemerintah Amerika Serikat dibawah otoritas Presiden George W. Bush memberikan respon atas tindakan pemerintah Bolivia. Respon yang diberikan oleh Amerika Serikat adalah dengan melakukan hal yang

<sup>7</sup> Simon Romero, "Amid Growing Unrest, Bolivia Order U.S. Ambassador to Leave," The New York Times, 10 September 2008,

[http://www.nytimes.com/2008/09/11/world/americas/11bolivia.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/09/11/world/americas/11bolivia.html?_r=0) (diakses 10 Juni 2014).

<sup>8</sup> Romero, "Amid Growing Unrest, Bolivia Order U.S. Ambassador to Leave."

<sup>9</sup> Jeremy McDermott, "Bolivia Expels US Ambassador Philip Goldberg," Telegraph UK, 12 September 2008, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/bolivia/2801579/Bolivia-expels-US-ambassador-Philip-Goldberg.html> (diakses 10 Juni 2014).

sama yaitu pengusiran terhadap duta besar Bolivia untuk Washington, Gustavo Guzman.<sup>10</sup> Departemen Luar Negeri Amerika Serikat juga menyatakan Gustavo Guzman sebagai ‘persona non grata’ saat itu melalui juru bicaranya, Sean McCormack.<sup>11</sup> McCormack kemudian juga menyatakan bahwa tindakan pemerintah Amerika Serikat dalam mengusir duta besar Guzman merupakan respon atas tindakan pemerintah Bolivia yang memberikan tuduhan-tuduhan yang tidak memiliki dasar yang jelas yang dialamatkan kepada duta besar Goldberg. Selain itu, sesuai dengan apa yang tertulis dalam Konvensi Wina yang mengatur mengenai hubungan diplomatik, manakala suatu negara melakukan pengusiran atas duta besar negara lain tanpa alasan yang jelas terbukti benar, maka negara yang bersangkutan boleh untuk melakukan hal serupa.<sup>12</sup> McCormack juga menyatakankan tindakan pemerintah Bolivia atas justifikasi kepada duta besar Goldberg sebagai *grave-error*.<sup>13</sup>

Selain tindakan pengusiran terhadap duta besar Amerika Serikat, pemerintah Bolivia juga menghentikan kerjasama terkait upaya *war on drugs* dengan Amerika Serikat melalui penutupan U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) pada bulan November 2009.<sup>14</sup> DEA merupakan agensi milik Amerika Serikat yang bekerja untuk memerangi kejahatan penjualan obat-obatan ilegal. DEA telah bekerjasama dengan pemerintah Bolivia sejak lebih dari 30 tahun lamanya.<sup>15</sup> Setelah peristiwa penutupan DEA, Bolivia menggelar pemilu Presiden pada Desember 2009. Evo Morales mencalonkan diri sebagai Presiden dan akhirnya

<sup>10</sup> “Washington Expel Bolivian Envoy,” BBC, 12 September 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7610915.stm> (diakses 23 Juni 2014).

<sup>11</sup> “Washington Expel Bolivian Envoy,” BBC.

<sup>12</sup> “Washington Expel Bolivian Envoy,” BBC.

<sup>13</sup> “Washington Expel Bolivian Envoy,” BBC.

<sup>14</sup> Chris Kraul, “DEA Presence Ends in Bolivia,” Los Angeles Times, 30 Januari 2009, <http://articles.latimes.com/2009/jan/30/world/fg-bolivia-dea30> (diakses 16 November 2014).

<sup>15</sup> “Washington Expel Bolivian Envoy,” BBC.

terpilih kembali untuk mengisi jabatan kursi Presiden pada periode lima tahun yang kedua.

Peristiwa pengusiran duta besar Goldberg dan penutupan DEA telah menandai mulai merenggangnya hubungan diplomatik antara Bolivia dengan Amerika Serikat. Atas hal tersebut, pemerintah kedua belah pihak negara mengupayakan beberapa langkah untuk menormalisasi hubungan diplomatik mereka. Secara konkrit upaya tersebut dilaksanakan pada bulan November 2011, pemerintah Amerika Serikat bersama dengan pemerintah Bolivia dibawah otoritas Presiden Evo Morales menyepakati sebuah perjanjian kerjasama yang dikenal dengan Framework Agreement.<sup>16</sup> Kerjasama tersebut dibuat dalam rangka memperkuat hubungan diplomatik kedua negara dengan tetap menjunjung tinggi nilai kedaulatan masing-masing negara serta integritas territorial.<sup>17</sup> Kerjasama dalam Framework Agreement meliputi berbagai aspek kehidupan baik ekonomi, sosial, masalah kemanusiaan, kebudayaan, penanganan permasalahan obat-obatan terlarang dan masih banyak lagi.

Dua tahun setelah disepakatinya Framework Agreement sebagai upaya untuk menguatkan hubungan diplomatik kedua negara, pemerintah Bolivia mengumumkan telah dihentikannya hubungan kerjasama dengan USAID. Hal tersebut disampaikan secara langsung oleh sang Presiden Evo Morales melalui pidato pada bulan Mei 2013, Evo Morales menyatakan *“USAID is out; I ask the foreign minister to immediately communicate with the*

---

<sup>16</sup> USAID, Bolivia: As of May 2013, USAID has Ended Its Program in Bolivia.

<sup>17</sup> United States, Department of State, “Joint Statement by the United States of America and the Plurinational State of Bolivia,” press release, 7 November 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/176749.htm>

*U.S. Embassy.”<sup>18</sup> Evo Morales juga menambahkan “Never again, never again USAID, who manipulate and use our leaders, our colleagues with hand-outs.”<sup>19</sup>*

Juru bicara Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, Patrick Ventrell yang menyatakan bahwa keputusan Evo Morales akan merugikan rakyat Bolivia sendiri karena rakyat masih sangat membutuhkan berbagai bantuan yang diberikan oleh USAID. Ventrell juga menambahkan bahwa berbagai program yang diberikan oleh USAID merupakan program pembangunan yang bertujuan untuk mengutamakan kesejahteraan rakyat Bolivia dan telah disepakati serta dikoordinasikan dengan baik bersama pemerintah mereka sendiri.<sup>20</sup> Selain itu, pihak USAID sendiri juga sangat menyesalkan keputusan Evo Morales terlebih lagi setelah disepakatinya Framework Agreement pada tahun 2011.<sup>21</sup> Perubahan sikap pemerintah Bolivia ini dianggap akan sangat merugikan rakyatnya sendiri.

Evo Morales terpilih menjadi Presiden Bolivia setelah memenangkan pemilu pada tahun 2005 dan merupakan orang asli Bolivia (suku Indian) pertama yang menjadi Presiden Bolivia. Evo Morales merupakan pendiri dari partai Leftist Movement Toward Socialism (MAS).<sup>22</sup> MAS sendiri merupakan partai yang berkuasa dengan memiliki mayoritas kursi atau suara dalam kongres Bolivia.<sup>23</sup> Evo Morales kemudian terpilih kembali menjadi Presiden

<sup>18</sup> Mariano Castilo, “Bolivian President Evo Morales Orders Expulsion of USAID,” CNN, 1 Mei 2013, <http://edition.cnn.com/2013/05/01/world/americas/bolivia-usaid-expelled> (diakses 11 Juni 2014).

<sup>19</sup> “Bolivia President Expels US Aid Agency”, Aljazeera, 2 Mei 2013, <http://www.aljazeera.com/news/americas/2013/05/201351224153629879.html> (diakses 11 Juni 2014).

<sup>20</sup> “Bolivian Evo Morales Expels USAID”, BBC, 1 Mei 2013, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-22371275> (diakses 11 Juni 2014).

<sup>21</sup> “Bolivian Evo Morales Expels USAID”, BBC.

<sup>22</sup> McDermott, “Bolivia Expels US Ambassador Philip Goldberg.”

<sup>23</sup> Juan Pablo Luna, *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies* (United States: Oxford University Press, 2014), 316n.

pada pemilu Presiden tahun 2009 atas keberhasilannya meraih lebih dari separuh suara yaitu sebesar 64% suara.<sup>24</sup>

Pengusiran dan penghentian kerjasama dengan USAID oleh pemerintah Bolivia kemudian memunculkan berbagai pertanyaan yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Pertanyaan pertama yang muncul adalah mengapa Bolivia ingin menghentikan aliran bantuan dari USAID sementara Bolivia sendiri masih cukup memerlukan bantuan tersebut untuk berbagai pembangunan di negaranya. Pertanyaan yang muncul selanjutnya yaitu dengan disepakatinya Framework Agreement oleh kedua belah pihak yaitu Amerika Serikat dengan Bolivia pada tahun 2011, yang diharapkan menjadi upaya untuk memperbaiki hubungan diplomatik yang sempat memburuk, lantas mengapa kemudian Bolivia memutuskan untuk merubah sikapnya dengan menghentikan kerjasama dengan serta mengusir USAID pada tahun 2013.

Pertanyaan yang selanjutnya muncul adalah, jika memang hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dengan Bolivia sudah mulai memburuk pada tahun 2008 yaitu tahun dimana Evo Morales mengusir duta besar Amerika Serikat, mengapa kemudian disepakati Framework Agreement tiga tahun setelah peristiwa tersebut. Selain itu, sebuah pertanyaan besar muncul yaitu bilamana Evo Morales merupakan pihak yang sangat kuat dalam mempengaruhi sikap dan kebijakan Bolivia, yang mana Evo Morales merupakan seorang pemimpin dengan haluan sayap kiri yaitu sosialisme yang sangat kontra dengan ideologi Amerika Serikat, lantas mengapa eksekusi penutupan USAID baru dilaksanakan pada tahun 2013, jauh setelah Evo Morales menduduki kursi kePresidenan pada tahun 2006.

---

<sup>24</sup> "Profile: Bolivia's President Evo Morales," BBC, 12 Januari 2011, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-12166905> (diakses 11 Juni 2014)

Tindakan pemerintah Bolivia dibawah otoritas Presiden Evo Morales yang merupakan *leftist government*, atau pemerintah dengan haluan sayap kiri, dalam melakukan penghentian kerjasama dengan USAID merupakan perilaku yang logis. Hal tersebut dikarenakan *leftist government* akan cenderung selalu kontra dengan pemerintah yang berhaluan sayap kanan seperti Amerika Serikat.<sup>25</sup> Namun yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah mengapa kemudian eksekusi penghentian kerjasama dan pengusiran USAID baru dilakukan pada tahun 2013, jauh setelah Evo Morales menduduki kursi kePresidenan dan setelah upaya normalisasi hubungan diplomatik disepakati oleh kedua negara pada tahun 2011. Fluktuasi hubungan diplomatik antara Bolivia dengan Amerika Serikat kemudian memunculkan pertanyaan yang sekaligus akan menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu apakah ada motivasi lain yang mempengaruhi eksekusi penghentian kerjasama dan pengusiran USAID yang baru dilaksanakan pada 1 Mei 2013.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini bukan mengacu kepada mengapa Bolivia melakukan penghentian kerjasama dan pengusiran terhadap USAID, melainkan mengapa penghentian kerjasama dan pengusiran terhadap USAID baru dilaksanakan pada 1 Mei 2013 sementara hubungan diplomatik kedua belah pihak sudah mulai memburuk dan sangat fluktuatif sejak tahun 2008? Faktor apa yang melatarbelakangi tindakan pemerintah Bolivia tersebut?

<sup>25</sup> Philip Kitzberger, "The Media Activism of Latin America's Leftist Governments: Does Ideology Matter?" German Institute of Global Area Studies, No. 151 (2010).

<sup>25</sup> Philip Kitzberger merupakan seorang professor pada Universitas Torcuato Di Tella, Buenos Aires dan seorang peneliti di Consejo Nacional de Investigaciones Cientificas y Tecnicas (CONICET)



### I.3 Kerangka Pemikiran

#### I.3.1 Model Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Terdapat beberapa pengertian yang diberikan oleh para ahli dalam menggambarkan apa itu kebijakan luar negeri. Cohen dan Harris mengartikan kebijakan luar negeri sebagai sekumpulan kepentingan (*goals*) maupun instruksi atau perintah yang dirumuskan oleh seorang pemimpin maupun kelompok dengan wewenang resmi dalam suatu negara, dalam hal ini pemerintah. Kebijakan tersebut kemudian ditujukan kepada aktor-aktor tertentu atau atas terjadinya suatu fenomena tertentu untuk dijadikan sebagai instrumen dalam mempengaruhi target sebagai upaya untuk memperoleh kepentingan atau tujuan negara tersebut.<sup>26</sup>

Tidak jauh berbeda dengan Cohen dan Harris, Rosati memandang kebijakan luar negeri sebagai beberapa kepentingan, strategi dan instrumen yang dipilih oleh para pembuat keputusan suatu negara untuk memberikan respon ke luar lingkungan negara baik untuk kepentingan saat ini maupun untuk mempertimbangkan potensi aktor lain di masa yang akan datang.<sup>27</sup> Kebijakan luar negeri suatu negara dapat dipahami sebagai suatu hal yang sangat dinamis yang arahnya dapat senantiasa berubah dari waktu ke waktu karena kondisi atau lingkungan sosial yang terjadi dalam ranah domestik maupun internasional juga senantiasa berubah dan kemudian juga berimplikasi dalam mengubah kepentingan-kepentingan yang ada.

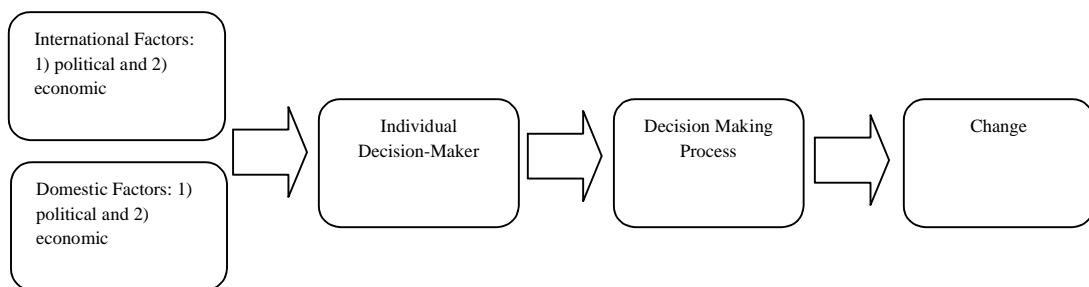
<sup>26</sup> Jakob Gustavsson, "How Should We Study Foreign Policy Change?" *Journal of Cooperation and Conflict*, 34:73, 1999, 75n.

<sup>27</sup> Gustavsson, "How Should We Study Foreign Policy Change?"

Proses pembuatan kebijakan luar negeri yang terjadi pada suatu negara tidak semata-mata terjadi begitu saja. Beberapa sebab atau faktor yang mempengaruhi suatu negara merumuskan atau merubah arah kebijakan luar negeri telah banyak sekali dikemukakan oleh para ahli analisis kebijakan luar negeri. Berbagai model atau pola kemudian disuguhkan oleh mereka untuk mempermudah analisis terhadap bagaimana suatu kebijakan luar negeri dapat terbentuk atau dengan kata lain faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi suatu perumusan kebijakan luar negeri, diantaranya yang dikemukakan oleh Jakob Gustavsson.

Gustavsson memberikan model yang menjelaskan bagaimana suatu kebijakan luar negeri dapat terbentuk yaitu dengan adanya faktor dari internasional dan faktor yang berasal dari domestik. Gustavsson membagi baik faktor internasional dan faktor domestik dalam beberapa sub-faktor, yaitu politik dan ekonomi yang keduanya memberikan pengaruh kepada pembuat kebijakan dalam proses perumusan kebijakan atau *decision-making process*.

**Bagan I.1: The Causal Dynamic of Foreign Policy.<sup>28</sup>**



<sup>28</sup> Gustavsson, "How Should We Study Foreign Policy Change?" 85n.

Sementara itu, Joakim Eidenfalk kemudian menyempurnakan model kebijakan luar negeri milik Gustavsson menjadi suatu model baru dalam melakukan analisis kebijakan luar negeri. Analisis dilakukan melalui dua faktor yang sama yaitu faktor internasional dan faktor domestik. Penelitian ini akan menggunakan model analisis milik Eidenfalk karena dinilai lebih spesifik dalam menguraikan faktor yang menjadi sebab dari munculnya sebuah kebijakan luar negeri sehingga akan memudahkan proses analisis. Eidenfalk menyebut kedua faktor tersebut sebagai *source of change* dan membagi faktor internasional menjadi beberapa sub-faktor yaitu; faktor global, faktor regional, hubungan bilateral dan aktor non-negara.

Faktor global adalah kondisi yang berfokus kepada perubahan dalam sistem politik internasional yang berimplikasi pada kondisi internasional dan kemudian mempengaruhi suatu negara untuk merumuskan kebijakan luar negeri yang baru sebagai penyesuaian atau *adjustment* kepada kondisi internasional. Faktor regional juga memiliki pengertian yang sama, yaitu perubahan kondisi yang mempengaruhi suatu negara untuk merumuskan kebijakan luar negeri yang baru namun dalam ranah yang lebih sempit yaitu regional negara saja. Sementara faktor hubungan bilateral merupakan kategori yang mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri akibat adanya hubungan bilateral, baik negara dengan negara maupun negara dengan aktor internasional lainnya seperti institusi atau organisasi internasional. Aktor non-negara juga menjadi salah satu sumber dari perubahan kebijakan luar negeri dimana pengaruh aktor-aktor ini semakin besar dalam politik internasional yang kemudian

mempengaruhi suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negeri. Aktor non-negara ini meliputi organisasi internasional, korporasi, jaringan kriminal berbasis internasional dan lain sebagainya.<sup>29</sup>

Sementara dalam faktor domestik dibagi mejadi; birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan dan partai politik. Birokrasi domestik suatu negara dianggap oleh Eidenfalk sebagai salah satu aktor yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri yang dibuat oleh pemerintah meskipun pada dasarnya birokrasi lebih berperan sebagai sumber stabilitas atau *source of stability*, namun dalam beberapa penelitian terdahulu yang dilakukan oleh C. F. Hermann dan Hoslti, birokrasi terbukti memiliki peranan dalam perumusan suatu kebijakan luar negeri negaranya dan kemudian dijadikan sebagai salah satu *source of change* dalam model perubahan kebijakan luar negeri milik Eidenfalk.<sup>30</sup>

Opini publik dilihat Eidenfalk sebagai salah satu sumber penting yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara yang mana dalam negara demokrasi seperti Bolivia misalnya, pemerintah yang duduk di kursi pemerintahan dipengaruhi oleh para pemilih atau *voters* yang tentu saja memiliki harapan kepada pemerintah sebagai representasi masyarakat untuk senantiasa mendengarkan suara mereka dan tentu saja opini publik kemudian dapat menciptakan kondisi baik stabilitas nasional maupun kekacauan dalam suatu negara sehingga opini publik

---

<sup>29</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 45n.

<sup>30</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 38n.

merupakan *source of change* yang cukup berpengaruh dalam mempengaruhi pola perilaku pemerintah dalam merumuskan kebijakan.<sup>31</sup> Opini publik juga merupakan instrumen yang penting dalam memberikan dukungan kepada kelompok kepentingan sebagai upaya mereka untuk mempengaruhi keputusan pemerintah.<sup>32</sup> Kelompok kepentingan itu sendiri merupakan asosiasi atau kelompok yang dibentuk oleh masyarakat yang terorganisasi dengan baik yang berfokus pada suatu isu tertentu dan memiliki tujuan untuk mendorong pemerintah agar membuat kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka.<sup>33</sup>

Media juga menjadi salah satu *source of change* dan merupakan suatu kekuatan yang memiliki kontrol terhadap pemerintah suatu negara. Media ini juga dipengaruhi oleh beberapa hal seperti opini publik maupun suatu pihak pemerintah di dalam negara itu sendiri guna membangun opini publik yang baik kepada masyarakat. Media kemudian menjadi titik *equilibrium* antara publik dengan pemerintah yang satu sama lainnya saling terkait dan saling mempengaruhi.<sup>34</sup> Sementara partai politik adalah partai yang ada di parlemen yang mempengaruhi pemerintah untuk mengambil suatu kebijakan tertentu.<sup>35</sup>

Eidenfalk kemudian juga menyuguhkan konsep *window of opportunity* yaitu kesempatan yang dimiliki oleh seorang kunci pengambil keputusan atau *key decision-*

---

<sup>31</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 39n.

<sup>32</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 39n.

<sup>33</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 40n.

<sup>34</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 40n.

<sup>35</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 41n.

*maker* dalam menyalurkan persepsinya terhadap kondisi yang terjadi untuk kemudian diolah menjadi suatu kebijakan.<sup>36</sup> Dengan kata lain, *window of opportunity* adalah kesempatan yang dimiliki oleh pengambil keputusan untuk baik menanggapi tekanan-tenakan yang berasal dari *source of change* dengan membuat kebijakan yang baru maupun tidak. Dengan kata lain, seorang kunci pengambil kebijakan dapat melibatkan faktor persepsi pribadi maupun kepentingan yang ditekankan dalam proses perumusan kebijakan. Jadi, Eidenfalk menganggap peranan seorang kunci pengambil keputusan merupakan kunci utama dalam proses perumusan kebijakan. Seorang kunci pengambil kebijakan diasosiasikan sebagai pemimpin negara, dalam hal ini adalah seorang Presiden.

Dalam *window of opportunity*, kebijakan yang akan diambil oleh seorang kunci pengambil keputusan dapat dipengaruhi beberapa faktor personal atau karakteristik seorang kunci pengambil keputusan tersebut.<sup>37</sup> Disisi lain, tidak hanya faktor pengambil keputusan saja yang mempengaruhi kebijakan luar negeri namun kondisi sumber perubahan (*source of change*) juga dapat menjadi biang dari perumusan suatu kebijakan luar negeri. Dengan kata lain, disini peranan seorang kunci pengambil keputusan menjadi sangat besar dalam mempersepsikan sebuah 'jendela kesempatan' (*window of opportunity*) dalam proses perumusan kebijakan luar negeri. Persepsi yang menjadi kunci dalam variabel ini dipengaruhi oleh beberapa karakteristik personal.

---

<sup>36</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 16n.

<sup>37</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 46n.

Margaret Hermann merumuskan enam variabel yang dapat digunakan untuk menganalisis karakteristik pribadi yang dimiliki oleh seorang pemimpin sebagai aktor kunci pembuat keputusan yaitu;<sup>38</sup> *Beliefs* (kepercayaan) yang merupakan Pandangan dasar pemimpin terhadap dunia yang kemudian akan mempengaruhi bagaimana seorang pemimpin memandang kondisi sekitarnya serta mempengaruhi strategi yang akan diambil seorang pemimpin untuk mendapatkan kepentingannya. *Motives* (motif) yang Mengacu kepada alasan seorang pemimpin dalam melakukan aksi. Beberapa motif yang umum dimiliki oleh seorang pemimpin adalah; kebutuhan akan *power* (kekuatan), *affiliasi* dan *pengakuan*.

Variabel selanjutnya adalah *decision style* (gaya pengambilan keputusan) yang melihat bagaimana pemimpin dalam mengambil keputusan dan seberapa terbuka seorang pemimpin dalam menerima informasi baru. *Interpersonal style* (gaya interpersonal) melihat bagaimana pemimpin berinteraksi dengan pembuat kebijakan lainnya atau staff pemerintahan yang lain. Dalam gaya interpersonal terdapat dua karakteristik pemimpin yaitu *Paranoia* yang berarti kecurigaan yang berlebihan terhadap pihak lain dan *Machiavellianism* yaitu tindakan yang cenderung acuh. Sementara variabel *training in foreign affairs* (keterlatihan dalam urusan luar negeri) mengacu kepada seberapa besar seorang pemimpin tertarik dan berperan dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri. Pemimpin yang tidak terlalu tertarik pada permasalahan luar negeri, atau cenderung lebih menyukai permasalahan politik

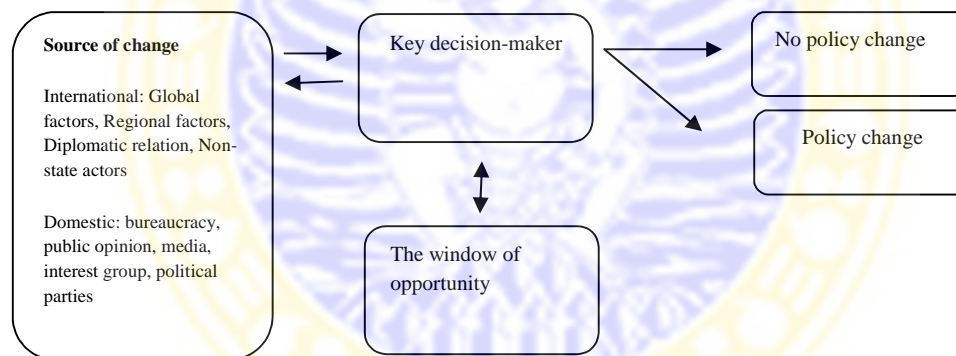
---

<sup>38</sup> Marijke Breuning, "Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction," (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

domestik akan cenderung tidak berperan besar dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri karena ia akan memberikan wewenang pada menteri luar negeri, misalnya untuk menangani proses pengambilan kebijakan luar negeri, dan begitu pula sebaliknya, semakin ia tertarik pada permasalahan luar negeri maka otoritasnya akan semakin kuat dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri.

Berbagai variabel yang diberikan oleh Eidenfalk dalam analisis kebijakan luar negeri kemudian diilustrasikan dalam bagan berikut ini;

**Bagan I.2: *The New Model of Foreign Policy Change* Joakim Eidenfalk.<sup>39</sup>**



Penelitian ini akan menggunakan model analisis kebijakan luar negeri milik Eidenfalk dengan menganalisis terlebih dahulu sumber perubahan. Sumber perubahan yang akan digunakan adalah dua variabel dari keempat variabel yang disuguhkan oleh Eidenfalk dalam faktor internasional yaitu faktor regional dan faktor hubungan bilateral karena kedua faktor tersebut dinilai memiliki pengaruh yang cukup

<sup>39</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 53n.

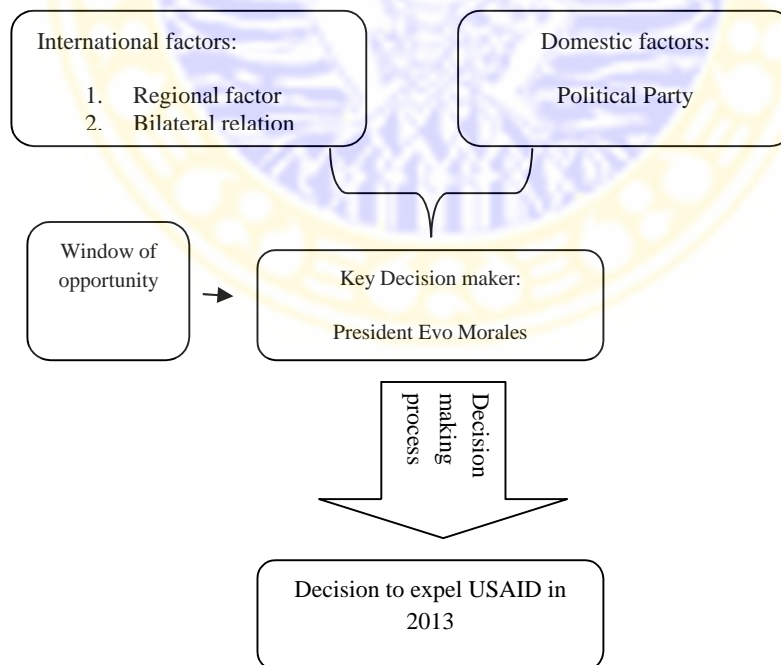


signifikan dalam kasus ini. Sementara pada faktor domestik, penelitian ini hanya akan berfokus pada variabel partai politik dalam parlemen Bolivia saja karena dianggap menjadi faktor yang sangat signifikan dalam mempengaruhi proses perumusan kebijakan dalam kongres Bolivia.

### I.3.2 Sintesis Kerangka Pemikiran

Setelah memaparkan berbagai pemikiran diatas, penelitian ini kemudian akan mengintegrasikan beberapa pemikiran tersebut menjadi sebuah kerangka pemikiran yang diilustrasikan sebagai berikut:

**Bagan I.3: Sintesis Kerangka Pemikiran**



#### **I.4 Hipotesis**

Berdasarkan latar belakang masalah dan kerangka pemikiran yang telah disuguhkan diatas maka penulis memiliki hipotesis bahwa tindakan pemerintah Bolivia dibawah otoritas Presiden Evo Morales untuk menghentikan kerjasama dan mengusir USAID pada tanggal 1 Mei 2013. Faktor yang datangnya dari sumber internasional dipradugakan adalah adanya peranan ALBA sebagai kelompok regional yang mendorong pemerintah Bolivia untuk melakukan penghentian kerjasama dan pengusiran terhadap USAID. Adanya perubahan konfigurasi hubungan bilateral Bolivia dengan negara lain selain Amerika Serikat juga dipradugakan menjadi faktor dalam perumusan kebijakan tersebut (dalam variabel hubungan bilateral). Sementara pada faktor domestik negara, partai politik, yaitu dalam kasus ini partai MAS, dihipotesiskan memiliki peranan yang sangat signifikan dalam proses perumusan kebijakan pemerintah Bolivia. Hipotesis selanjutnya adalah faktor-faktor tersebut kemudian dipersepsikan ke dalam konsep *window of opportunity* oleh pembuat kebijakan dalam hal ini Presiden Evo Morales.

#### **I.5 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor atau alasan apa saja dibalik pemutusan hubungan kerjasama oleh pemerintah Bolivia kepada USAID yang baru dilaksanakan pada 1 Mei 2013 setelah mengalami fluktuasi hubungan diplomatik sejak tahun 2008. Hal ini dianggap penting karena faktor yang memicu adanya

pemutusan hubungan diplomatik melalui pemutusan atau penutupan kerjasama oleh suatu negara bisa dipengaruhi oleh tidak hanya faktor internal negara tersebut saja melainkan juga dapat berasal dari faktor dari luar negara tersebut. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjelaskan bagaimana suatu kebijakan luar negeri dapat terbentuk melalui berbagai variabel yang telah disuguhkan oleh Joakim Eidenfalk.

## **I.6 Metodologi Penelitian**

### **I.6.1 Definisi dan Operasionalisasi Konsep**

#### **I.6.1.1 Kelompok Regional**

Eidenfalk menjelaskan pentingnya faktor regional dalam suatu proses perumusan kebijakan luar negeri. Kondisi regional yang dimaksud adalah situasi dimana negara tersebut berada, biasanya secara geografis, yang mempengaruhi suatu negara untuk merumuskan kebijakan luar negeri.<sup>40</sup> Dalam suatu kawasan regional, seringkali muncul berbagai kelompok yang beranggotakan negara-negara di kawasan geografis tersebut yaitu kelompok regional. Regional sendiri memiliki arti suatu letak atau lokasi dari beberapa pihak dalam ranah wilayah tertentu.<sup>41</sup> Sementara kelompok merupakan perkumpulan atau persatuan dari suatu pihak-pihak tertentu<sup>42</sup> sehingga kelompok regional dapat dipahami sebagai suatu beberapa pihak yang membentuk

<sup>40</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 38n.

<sup>41</sup> Merriam Webster Dictionary, "Regional," <http://www.merriam-webster.com/dictionary/regional>

<sup>42</sup> Merriam Webster Dictionary, "Group," <http://www.merriam-webster.com/dictionary/group>

kelompok yang mana pihak-pihak tersebut terletak pada suatu wilayah atau lokasi yang sama.

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan kelompok regional adalah kelompok regional dimana Bolivia berada secara region geografis yaitu di kawasan Amerika Latin. Adalah The Bolivarian Alliance of Peoples of Our Americas (ALBA)-lah yang merupakan kelompok regional yang dimaksud dalam penelitian ini. ALBA sendiri merupakan kelompok yang anggotanya terdiri dari negara-negara di kawasan atau region yang sama yaitu di Amerika Latin.

#### **I.6.1.2 Hubungan Bilateral**

Eidenfalk menjelaskan faktor hubungan bilateral merupakan salah satu hal yang mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri. Hubungan bilateral itu sendiri merupakan suatu bentuk kerjasama, diskusi, negosiasi atau penciptaan perjanjian antara suatu negara yang berdaulat dengan entitas lainnya yaitu negara berdaulat lainnya maupun aktor lain seperti organisasi internasional.<sup>43</sup>

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan hubungan bilateral adalah hubungan bilateral antara Bolivia dengan negara lain. Perubahan konfigurasi hubungan bilateral yang dimaksud adalah perubahan hubungan bilateral yang terjadi pada Bolivia, yang awalnya terjalin dengan Amerika Serikat kemudian berubah menjalin hubungan bilateral yang lebih kuat dengan pihak atau negara lain.

<sup>43</sup> Diplomatic Dictionary, "Bilateral,"  
<http://diplomacy.state.gov/discoverdiplomacy/references/169729.htm>

### I.6.1.3 Partai Politik

Partai politik menurut Eidenfalk merupakan salah satu aktor yang dapat mempengaruhi proses perumusan kebijakan suatu negara.<sup>44</sup> Partai politik itu sendiri adalah sekelompok masyarakat suatu negara yang berkumpul bersama-sama untuk membentuk suatu kelompok otonom yang memiliki tujuan untuk menciptakan suatu kekuatan dalam mengontrol kebijakan atau keputusan pemerintah melalui institusi pemerintahan sesuai dengan tujuan atau cita-cita kelompok tersebut.<sup>45</sup> Suatu partai politik dikatakan dapat memiliki pengaruh yang besar dalam proses perumusan kebijakan suatu pemerintah manakala partai tersebut memiliki akses secara langsung ke dalam parlemen negara sehingga dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan secara langsung.<sup>46</sup>

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan partai politik adalah partai Movement Toward Socialism (MAS) yang merupakan partai bentukan Presiden Evo Morales. MAS juga merupakan partai yang memiliki akses langsung dalam parlemen Bolivia karena partai ini merupakan partai yang memiliki mayoritas kursi dalam parlemen Bolivia.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 41n.

<sup>45</sup> Robert Huckshorn, "Political Parties and Politics. Party Leadership in The States." (Amhest, United States: University of Massachusetts Press, 1976).

<sup>46</sup> Eidenfalk, "Towards a New Model of Foreign Policy Change," 41n.

<sup>47</sup> Rory Carroll, "Evo Morales Wins Landslide Victory in Bolivian Presidential Election," The Guardian News, 7 Desember 2009, <http://www.theguardian.com/world/2009/dec/07/morales-Presidential-victory> (diakses 18 November 2014).

## **I.6.2 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini akan melihat kejadian-kejadian penting sebelum peristiwa penghentian kerjasama dan pengusiran USAID yang dilakukan oleh pemerintah Bolivia. Hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dengan Bolivia bersifat sangat fluktuatif dan tidak terjadi secara tiba-tiba maka penting kiranya untuk melihat peristiwa yang terdahulu. Selain itu, peristiwa setelah eksekusi penghentian kerjasama dan pengusiran USAID juga dianggap penting karena dapat menjadi alasan atas kebijakan yang diambil pemerintah Bolivia. Hal tersebut didasari oleh pemikiran Rosati yang memandang suatu kebijakan luar negeri sebagai strategi yang dipilih untuk mewujudkan kepentingan saat ini maupun untuk mempertimbangkan potensi di masa yang akan datang,<sup>48</sup> sehingga penelitian ini akan dimulai pada tahun 2008, yaitu pada saat hubungan diplomatik Bolivia dengan Amerika Serikat mulai memburuk ditandai dengan diusirnya duta besar Amerika Serikat untuk Bolivia, hingga pada tahun 2014. Penelitian ini tidak berhenti ditahun 2013, tahun dimana USAID ditutup oleh pemerintah Bolivia, karena eksekusi tersebut dianggap penulis bisa saja merupakan sebuah upaya untuk suatu potensi tertentu di masa yang akan datang, sehingga jangkauan penelitian akan dilihat hingga masa akhir jabatan Presiden Evo Morales pada tahun 2014.

## **I.6.3 Tipe Penelitian**

---

<sup>48</sup> Gustavsson, "How Should We Study Foreign Policy Change?"

Ulber Silalahi mengategorikan berbagai macam penelitian kedalam beberapa bentuk yaitu penelitian eksploratori, deskriptif, eksplanatif, dan penelitian komparatif.<sup>49</sup> Penelitian eksploratori merupakan penelitian yang bertujuan untuk mengenal dan mengetahui gambaran gejala sosial. Penelitian deskriptif merupakan penelitian untuk melukiskan suatu fenomena secara terperinci. Penelitian ekplanatif memiliki tujuan untuk menjelaskan hubungan antara dua atau lebih variabel. Sementara komparatif bertujuan untuk membandingkan dua gejala atau lebih. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe penelitian eksplanatif yang bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara dua atau lebih variabel yakni faktor internasional dan faktor domestik dalam mempengaruhi keputusan pemerintah Bolivia untuk menutup USAID.

#### **I.6.4 Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini akan menggunakan studi kepustakaan baik buku maupun penelitian-penelitian yang terkait dengan kebijakan maupun hubungan diplomatik antara Bolivia dengan Amerika Serikat serta metodologi dan teori yang dapat menunjang penelitian ini. Artikel baik online maupun cetak terkait kasus ini serta percakapan maupun pidato otoritas terkait dalam berbagai situs resmi baik milik pemerintah Bolivia, pemerintah Amerika Serikat maupun USAID sendiri juga akan digunakan. Selain itu, berita-berita dalam media baik cetak maupun online mengenai kasus ini juga akan digunakan.

---

<sup>49</sup>Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, (Bandung: Unpar Press, 2006) 24-32.

### **I.6.5 Teknik Analisa Data**

Teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif dalam suatu penelitian menekankan kepada interpretasi data dimana data yang telah dianalisis akan dioperasionalkan dengan teori yang digunakan untuk kemudian dilakukan interpretasi.<sup>50</sup> Dalam penelitian ini, data yang sudah terkumpul akan dianalisis dengan metode perubahan kebijakan milik Joakim Eidenfalk lalu dilakukan interpretasi sebagai hasil dari penelitian.

### **I.6.6 Sistematika Penulisan**

Bab I berisikan penjelasan secara garis besar mengenai penelitian ini. Bab ini meliputi; latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penelitian, dan metodologi penelitian.

Bab II berisikan analisis pengaruh faktor internasional dalam perumusan kebijakan pemerintah Bolivia untuk menghentikan kerjasama dan mengusir USAID.

Bab III berisikan analisis pengaruh faktor domestik dalam perumusan kebijakan pemerintah Bolivia untuk menghentikan kerjasama dan mengusir USAID. Dalam bab ini juga akan dijelaskan konsep *window of opportunity* yang digunakan oleh aktor kunci pembuat keputusan dalam proses perumusan kebijakan.

---

<sup>50</sup> Denzin dan Lincoln, "The Sage Handbook of Qualitative Research," (United States: SAGE Publication, 2005) 3n.



Bab IV berisikan keseluruhan kesimpulan dari penelitian ini dan berisi tentang temuan-temuan yang diperoleh dari pembahasan di bab II dan III.

