

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Amerika Serikat merupakan negara yang dikenal dengan julukan sebagai negara *Super Power* di dunia, dimana negara tersebut dapat memberikan pengaruh bagi negara-negara lain. Dalam hal kekuatan militer, Amerika Serikat menempati urutan pertama negara dengan kekuatan militer terkuat di dunia (2017 Military Strength Ranking, 2017). Dalam hal ekonomi, berdasarkan data dari *World Bank* perekonomian Amerika Serikat menempati urutan pertama ekonomi terbesar di dunia. Untuk mempertahankan citranya di mata dunia internasional, Amerika Serikat mempunyai strategi-strategi yang tercermin dalam politik luar negerinya. Dalam setiap politik luar negeri yang dibuat tentunya terselip kepentingan nasional dari Amerika yang ingin dicapai. Keadaan negara-negara di dunia kini telah berbeda dibandingkan dengan saat terjadinya perang dingin. Oleh karena itu kebijakan luar negeri Amerika Serikat harus diubah sesuai dengan keadaan pada saat ini dan ditujukan untuk siapa kebijakan tersebut di buat. Selain itu, terdapat banyak faktor-faktor lain juga yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri itu sendiri.

Amerika Serikat dalam membuat kebijakan luar negeri biasanya lebih terfokus pada isu-isu mengenai masalah demokrasi, hak asasi manusia, keamanan, dan kerja sama ekonomi. Amerika Serikat sangat menjunjung tinggi terhadap demokrasi dan sangat menghormati hak asasi manusia. Dengan demikian, kedua hal tersebut menjadi salah satu komponen utama dalam pembuatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Mendukung demokrasi tidak hanya mempromosikan nilai-nilai

fundamental Amerika seperti kebebasan beragama dan hak-hak pekerja, tetapi juga membantu menciptakan arena global yang lebih aman, stabil, dan sejahtera di mana Amerika Serikat dapat memajukan kepentingan nasionalnya (Democracy).

Dalam hal isu keamanan Amerika Serikat juga sangat gencar dalam kampanye perang melawan terorisme di dunia. Hal ini didasari karena Amerika Serikat mempunyai sejarah pahit mengenai serangan terorisme dengan terjadinya peristiwa serangan di WTC (*World Trade Center*) pada 11 September 2001. Oleh karena itu, pemerintah AS membuat kebijakan luar negeri untuk memerangi terorisme dimana Amerika ingin membasmi kelompok terorisme Al-Qaeda yang dituding sebagai dalang dibalik serangan yang terjadi di WTC. Amerika merasa sangat terlecehkan dengan adanya peristiwa tersebut karena WTC merupakan lambang dari keadikuasaan Amerika Serikat yang diserang begitu saja oleh para teroris yang menewaskan ribuan orang. Terorisme sendiri sebenarnya bukan masalah yang hanya dihadapi oleh negara Amerika, oleh karena itu bukan hanya Amerika sajalah yang bertanggung jawab memeranginya, tetapi ini merupakan tanggung jawab seluruh negara-negara di dunia.

Amerika Serikat dalam menjalankan politik luar negeri juga mengeluarkan kebijakan-kebijakan luar negeri yang berorientasi pada urusan ekonomi. Ekonomi sangat penting karena untuk mengukur kekuatan suatu negara salah satu indikator yang penting adalah seberapa kuat dan seberapa berpengaruh perekonomian negara tersebut terhadap negara lain. Kebijakan luar negeri tersebut seperti memberikan pinjaman hutang luar negeri, memberikan bantuan pada negara lain, serta menjalin kerjasama-kerjasama dengan negara lain. Kerja sama tersebut dapat berupa perjanjian kerja sama bilateral maupun multilateral dalam hal pasar bebas. Kerja sama ini dilakukan sebagai salah satu bentuk politik luar negeri

Amerika Serikat yang liberal kapitalis. Hal ini dibuktikan dengan Amerika Serikat bergabung dalam keanggotaan perdagangan bebas salah satunya adalah TPP (*Trans-Pacific Partnership*).

Pada masa kepresidenan Barack Obama, Amerika Serikat bergabung dalam negosiasi TPP (*Trans-Pacific Partnership*), dimana sebelumnya Presiden Bush telah mengumumkan niat untuk bergabung dalam TPP ini. Obama menjabat sebagai presiden empat tahunan Amerika Serikat selama dua periode dari tahun 2008 sampai tahun 2016. Dalam menjalankan pemerintahannya, Obama lebih mengedepankan penggunaan diplomasi berbeda dengan presiden Bush yang menggunakan kekuatan militer atau *hard power*. Hal ini ditujukan untuk memperbaiki hubungan antara Amerika Serikat dengan negara-negara di dunia serta untuk membangun aliansi baru yang lebih kuat.

Barack Obama merupakan presiden yang berasal dari partai politik Demokrat, dimana partai ini cenderung pro-bisnis dan mendukung pasar bebas (Cipto, 2003, p. 61). Untuk mendukung hal tersebut maka Amerika Serikat banyak menjalin kerja sama bilateral maupun multilateral. Dimana salah satu kerja sama tersebut adalah Obama bergabung dalam sebuah kerja sama ekonomi strategis TPP (*Trans-Pacific Partnership*). TPP ini sejalan dengan strategi kebijakan luar negeri dari pemerintahan Presiden Obama yaitu “Pivot to Asia”, dimana salah satu fokusnya adalah dengan memperluas perdagangan dan investasi. Obama bergabung dalam TPP dengan maksud untuk melakukan penangkalan terhadap ekspansi ekonomi Tiongkok yang menjadi titik balik kekuasaan dan pengaruh di kawasan tersebut mulai menjauh dari poros Amerika Serikat. Kita dapat melihat bahwa produk-produk Tiongkok telah menguasai pasar dunia serta ekonomi Tiongkok tumbuh lebih cepat dibandingkan ekonomi AS sendiri. Kawasan Asia Pasifik ini merupakan sebuah rumah bagi setengah dari populasi penduduk dunia dan

telah menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang paling eksplosif di dunia (Brent Reininger, 2016). Selain itu, Asia akan mengalami pertumbuhan lebih banyak dibandingkan kawasan lainnya dan beberapa negara di Asia akan menjadi pusat perhatian di arena geopolitik global di masa depan (*ibid*). Sehingga penting bagi AS untuk kembali memperluas pengaruhnya di kawasan Asia Pasifik melalui perjanjian perdagangan dengan beberapa negara di kawasan tersebut.

TPP (*Trans-Pacific Partnership*) sendiri adalah perjanjian perdagangan dan investasi internasional yang beranggotakan negara-negara seperti Australia, Brunei, Kanada, Chili, Japan, Malaysia, Meksiko, Selandia Baru, Peru, Singapore, United States, dan Vietnam. Awalnya TPP dinegosiasikan oleh empat negara yaitu Chili, Selandia Baru, Singapore, dan Brunei pada tahun 2005 (Rajamoorthy, 2013). TPP secara eksplisit dinegosiasikan sebagai apa yang disebut "perjanjian *docking*", yang dapat diikuti oleh negara lain dari waktu ke waktu (Stamoulis, 2013). Seiring dengan berjalannya waktu, negara anggota TPP semakin bertambah hingga pada saat ini beranggotakan 12 negara. Proposal final TPP telah ditanda tangani pada 4 Februari 2016 di Auckland, Selandia Baru dimana sebelumnya pada 5 Oktober 2015 telah mencapai perjanjian final.

TPP merupakan sebuah perjanjian perdagangan bebas dalam sektor barang dan jasa di wilayah Asia Pasifik. Kemitraan ekonomi strategis ini digadang-gadang mampu menguasai 40% dari perekonomian dunia (Stamoulis, 2013). Untuk mencapai hal tersebut maka TPP akan menghilangkan atau mengurangi hambatan tarif diseluruh perdagangan barang dan jasa. Tujuan TPP sendiri adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi negara anggota; mendukung terciptanya lapangan pekerjaan; meningkatkan inovasi, produktivitas, dan daya saing; mengurangi kemiskinan di negara anggota; serta mempromosikan transparansi, tata pemerintahan yang

baik, dan peningkatan perlindungan buruh dan lingkungan (Summary of the TPP Agreement, 2015).

Pada tahun 2016, Amerika Serikat mengalami pergantian kepemimpinan. Rakyat Amerika melakukan pemilihan umum untuk memilih presiden kembali sebagai pengganti jabatan presiden Barack Obama. Terdapat dua kandidat pada pilpres 2016 diantaranya adalah Hillary Clinton dari partai Demokrat dan Donald Trump dari partai Republik. Saat pilpres tersebut terpilihlah Donald Trump sebagai pemenang yang kemudian menggantikan Obama. Pada 20 Januari 2017, Donald Trump resmi dilantik dan menjabat sebagai presiden Amerika Serikat yang ke-45. Sebelum menjadi presiden, Donald Trump merupakan seorang pengusaha real estate ternama di Amerika Serikat, dan mantan bintang reality TV. Trump memulai karir politiknya dengan mencari nominasi Partai Reformasi untuk pemilihan presiden 2000 dan mengundurkan diri; dia kembali mengumumkan bahwa dia akan mencalonkan diri sebagai presiden dalam pemilihan 2012, kemudian barulah tahun 2016 ia menjadi presiden AS (The Biography, 2017).

Setelah dua periode Amerika dipimpin oleh presiden dari partai Demokrat, akhirnya pada saat ini Amerika kembali dipimpin oleh presiden yang berasal dari partai Republik. Partai Republik ini banyak mendapat dukungan dari kalangan pengusaha dan profesional (Cipto, 2003, p. 59). Banyak kebijakan-kebijakan kontroversial yang menghebohkan dunia yang ia buat saat kampanye pilpres Amerika. Seperti pembangunan tembok besar di wilayah perbatasan Meksiko dengan tujuan supaya orang-orang Meksiko tidak mudah memasuki wilayah Amerika. Ada juga *muslim ban* dimana orang-orang muslim dari 7 negara yang meliputi Iran, Iraq, Libya, Somalia, Sudan, Syria and Yemen dilarang memasuki Amerika Serikat.

Pada awal-awal Trump menjabat sebagai presiden ia sudah banyak membatalkan kebijakan yang dibuat oleh Barack Obama. Trump ingin mencabut undang-undang

tentang kesehatan yaitu Obamacare yang dikeluarkan oleh presiden terdahulu Obama kemudian menggantinya dengan yang lebih murah dan memberikan asuransi untuk semua orang (US Election 2016, 2017). Selain itu dalam sektor perdagangan sejak awal kampanyenya Trump telah berjanji akan menarik AS keluar dari TPP. Hal ini kemudian ia buktikan saat terpilih menjadi presiden Amerika Serikat dengan menandatangani perintah eksekutif penarikan diri dari keanggotaan TPP di kantor Oval pada Januari 2017 (Mui, 2017).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan di atas, maka pokok rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:  
“Mengapa Donald Trump memutuskan menarik diri dari negosiasi TPP ?”

## **C. Landasan Teoritik**

### **1. Konsep Politik Luar Negeri**

Politik luar negeri adalah strategi atau tindakan terencana yang dikembangkan oleh pembuat keputusan, yang ditujukan kepada negara lain atau entitas internasional untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan tujuan nasionalnya. (Plano, 1969, p. 127)

Menurut Plano dalam kamus hubungan internasional, politik luar negeri meliputi proses dinamis dalam menetapkan interpretasi yang relatif mantap terhadap kepentingan nasionalnya dalam menghadapi faktor-faktor situasional yang sering berubah di lingkungan internasional. Proses ini untuk mengembangkan tindakan-tindakan yang diikuti oleh usaha-usaha untuk mencapai pelaksanaan garis-garis kebijakan luar negerinya.

Politik luar negeri ini merupakan sebuah proses yang menghasilkan kebijakan luar negeri yang dibuat oleh sebuah negara bangsa. Barack Obama dan

Donald Trump merupakan seseorang yang pernah menjabat dan sedang menjabat sebagai presiden di Amerika Serikat. Presiden adalah orang yang membuat atau memutuskan sebuah politik (kebijakan) luar negeri karena presiden mempunyai wewenang sebagai *treaty making power*. Presiden Obama membuat kebijakan luar negeri untuk bergabung dalam keanggotaan kerja sama TPP (*Trans Pacific Partnership*), sedangkan presiden Trump membuat kebijakan luar negeri untuk keluar dari keanggotaan TPP tersebut. Perbedaan kebijakan luar negeri ini tentunya dilandasi oleh perbedaan kepentingan nasional yang ingin dicapai oleh Amerika pada saat periode kepemimpinan tertentu.

Terdapat sudut pandang lain yang menarik mengenai analisa dari politik luar negeri yang dikemukakan oleh K.J.Holsti. Menurut pandangannya kebijakan luar negeri dan kajian politik internasional akan memusatkan perhatiannya pada perilaku individu dari para pembuat kebijakan. Ahli sejarah diplomasi biasanya menggunakan pendekatan ini, dengan anggapan bahwa perilaku negara sesungguhnya direalisasikan oleh aktor pembuat kebijakan yang merumuskan tujuan, menentukan tindakan dan menggunakan kemampuan nasional untuk mewujudkan tujuan atas nama negara. Terdapat fokus pada tingkat analisis ini yaitu ideologi, motifasi, cita-cita, persepsi, nilai-nilai dari para aktor pembuat kebijakan suatu negara.

Keputusan politik luar negeri merupakan hasil dari proses yang dilakukan seorang pembuat kebijakan. Dalam pembuatan kebijakan tersebut, seorang *decision maker* dihadapkan pada banyak pilihan pilihan yang harus ia ambil sesuai dengan kepentingannya. Untuk dapat mengambil keputusan tersebut maka ia harus bertindak sebagai aktor yang rasional. Aktor rasional yang dimaksud adalah ia

membuat sebuah keputusan dengan pertimbangan keuntungan lebih banyak didapatkan dari pada kerugian yang ditanggung. Presiden Donald Trump merupakan seorang pembuat kebijakan luar negeri Amerika Serikat, dimana ia adalah seorang pebisnis yang terkenal. Trump dihadapkan pada dua pilihan yaitu pilihan untuk tetap masuk dalam negosiasi TPP atau menarik diri dari negosiasi tersebut. Sebagai aktor rasional yang dengan latar belakang seorang pebisnis, ia harus mengambil satu keputusan dari dua pilihan yang ada. Keputusan tersebut harus ia pertimbangkan berdasarkan fakta-fakta yang ada, sehingga dapat ditentukan keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan yang ia ambil. Donald Trump harus berfikir rasional untuk membuat keputusan akan tetap masuk dalam negosiasi TPP atau keluar dari negosiasi TPP tersebut.

## **2. Rational Choice Theory**

Graham T. Allison yang merupakan seorang teoritis yang mempelajari politik luar negeri dalam hubungan internasional, menjelaskan terdapat tiga model dalam proses pembuatan keputusan politik luar negeri. Ketiga model tersebut adalah model aktor rasional, model proses organisasi, dan model politik birokratik. Untuk mempermudah dalam menyelesaikan analisis kasus ini, maka penulis akan menggunakan model yang pertama yaitu model aktor rasional. Dalam model ini, politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan (Mas'ood, Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi, 1990, p. 234). Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai sebuah proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar



dan terkoordinasi. Dalam analogi ini, individu melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh, berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi unit analisis model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif itu. Seorang analisis dianggap sudah bisa menjelaskan suatu politik luar negeri kalau ia bisa menunjukkan bahwa kebijakan yang sedang dipelajarinya itu merupakan pilihan yang layak mengingat tujuan-tujuan strategis dari bangsa yang bersangkutan.

Dalam model ini digambarkan bahwa para pembuat keputusan dalam melakukan pilihan atas alternatif-alternatif itu menggunakan kriteria "optimalisasi hasil". Para pembuat keputusan itu digambarkan sebagai selalu siap untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam kebijaksanaannya. Mereka juga diasumsikan bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijaksanaan yang mungkin dilakukan dan semua sumber-sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka terapkan. Dalam model ini para pembuat keputusan dianggap rasional dan umumnya memang cenderung berpikir bahwa keputusan (terutama yang menyangkut politik luar negeri) dibuat secara rasional. Oleh karena itu, model ini lah yang paling sering digunakan untuk menjelaskan politik luar negeri. Dengan cara berasumsi bahwa mereka itu rasional dan kemudian menempatkan diri mereka pada posisi mereka, para pembuat keputusan luar negeri

dapat menjelaskan dan menganalisa mengapa mereka melakukan sesuatu (membuat sebuah kebijakan luar negeri). Dalam hal ini kita juga berasumsi bahwa pemerintahan di negara ini itu merupakan pemerintahan yang monolit dan tidak tepecah belah, serta setiap kejadian penting (politik luar negeri) pasti disebabkan oleh sesuatu yang penting juga.

Dalam pembuata kebijakan luar negeri presiden dipengaruhi oleh brokrasinya, kelompok kepentingan, dan opini publik yang ada di negara tersebut. Dalam negara demokrasi, politik luar negeri tidak dapat terpisahkan oleh adanya tuntutan dari politik domestiknya. Sehingga setiap kebijakan yang dibuat oleh aktor pembuat kebijakan tidak murni berasal dari pemikirannya sebagai aktor yang rasional, melainkan adanya faktor lain yang terlibat. Sama halnya dengan negara Amerika Serikat, negara ini merupakan negara yang menjunjung nilai-nilai demokrasi di dalam pemerintahannya. Dalam pembuatan keputusan luar negeri Amerika Serikat, aktor yang berperan penting adalah presiden. Presiden sebagai pembuat kebijakan yang rasional mendapatkan pengaruh-pengaruh dari kelompok kepentingan yang kuat di negara tersebut, serta adanya opini masyarakat AS. Sebagai kompensasi atas dana yang telah diberikan oleh para pengusaha tersebut, maka Donald Trump mengeluarkan kebijakan yang akan memberikan keuntungan bagi para pengusaha tersebut. Sebagai seorang pembuat keputusan dengan pemikiran yang rasional Donald Trump memutuskan untuk keluar dari negosiasi TPP.

Dalam teori ini, politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Tujuan dari Donald Trump membuat kebijakan penarikan diri dari TPP adalah sebagai upayanya

untuk memberikan kompensasi bagi para pengusaha manufaktur yang menghadapi kendala dan persaingan yang sengit jika Amerika Serikat masuk dalam negosiasi ini. Selain itu, Trump merasa khawatir jika kelompok korporasi bisnis ini akan berhenti memberikan dukungan dan investasi terhadap pemerintahan Donald Trump. Penarikan AS dari TPP ini merupakan penindaklanjutan dari janji kampanye yang telah dibuat oleh Trump. Dimana dari janji kampanye ini Trump dapat memenangkan pemilu karena banyaknya pendukung yang tertarik terhadap isu tersebut.

Terdapat hubungan yang saling menguntungkan antara presiden Donald Trump dengan para pengusaha manufaktur ini. Hal ini dapat kita lihat ada saat kampanye pemilihan presiden ia telah dibantu berupa dana kampanye oleh kelompok pebisnis di Amerika Serikat. Dengan demikian Trump bertanggung jawab pada dana yang telah mereka berikan, dengan memberikan keuntungan balik bagi para pengusaha. Donald Trump tidak bisa secara langsung membayar hutang mereka secara langsung dengan mengganti uang dalam jumlah yang sama, akan tetapi dapat melalui kebijakan-kebijakan yang memberikan keuntungan bagi kelompok korporasi di Amerika Serikat. Dalam model aktor rasional ini, seorang pembuat kebijakan dihadapkan pada pilihan-pilihan yang ia harus pilih dengan pertimbangan keuntungan dan kerugian yang akan ia terima. Bentuk pilihan yang ia ambil tersebut dapat berupa kepentingan yang dapat ia rasakan secara langsung maupun tidak langsung. Pilihan Donald Trump untuk keluar dari negosiasi TPP ini merupakan sebuah kebijakan yang Trump buat dengan kepentingan yang tidak dapat ia rasakan secara langsung. Kebijakan ini merupakan kebijakan dengan kepentingan untuk melindungi kelompok-kelompok kepentingan yang telah berkontribusi dalam

memenangkan pemilihan presiden Amerika Serikat tahun 2016. Latar belakang Donald Trump sebagai seorang pebisnis ini menjadikannya semakin rasional dalam pengambilan keputusan untuk menarik diri dari negosiasi TPP ini. Ia tahu bahwa dampak negatif akan dihadapi kelompok korporasi yang berorientasi ekspor ini jika AS tetap bergabung dalam negosiasi TPP. Melihat fakta ini menjadikan Trump yakin untuk membuat keputusan penarikan diri dari negosiasi TPP.

#### **D. Hipotesa**

Donald Trump mempunyai kebijakan untuk menarik diri dari negosiasi TPP karena adanya pengaruh kelompok korporasi bisnis ekspor yang merasa dirugikan dengan bergabungnya Amerika Serikat dalam negosiasi TPP tersebut. Kelompok korporasi bisnis ini telah memberikan investasi dana pada kampanye presiden Donald Trump.

#### **E. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif yang bersifat eksplanatif, dimana metode pengumpulan data-data yang menunjang yaitu dilakukan dengan cara kajian pustaka yaitu dilakukan dengan memanfaatkan berbagai literatur seperti buku, dokumen-dokumen, laporan-laporan, surat kabar, internet, dan lain sebagainya. Sehingga melalui sumber-sumber tersebut dapat dijadikan acuan dalam membantu mengkaji dan menyelesaikan skripsi ini.

#### **F. Batasan Penelitian**

Batasan penelitian dilakukan dengan maksud untuk menghindari melebarnya penjelasan mengenai perbandingan pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam keanggotaan TPP pada masa pemerintahan Barack Obama dan Donald Trump, maka penulis membatasi penelitian ini dari tahun 2008 dimana tahun ini Amerika Serikat pertama kali bergabung dalam

perjanjian TPP. Kemudian pada tahun 2017 Amerika Serikat resmi keluar dari keanggotaan TPP.

## **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

**BAB I** berisi pendahuluan yang terdiri dari : latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teoritik, implementasi teori, hipotesa, metode penelitian, batasan penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II** berisi tentang politik luar negeri Amerika Serikat pada masa pemerintahan Donald Trump.

**BAB III** berisi tentang profil perjanjian kemitraan ekonomi strategis *Trans-Pasific Partnership* yang mencakup latar belakang berdirinya, negara anggota, tujuan, dan program-program dari TPP dan keputusan Donald Trump keluar dari TPP.

**BAB IV** berisi hipotesa yang berupa pengaruh dari perusahaan manufaktur AS, transaksi kebijakan, dan sumbangan dana kampanye.

**BAB V** berisi tentang kesimpulan yang merupakan ringkasan dari BAB I-IV.