



Universitas Katolik Parahyanagan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN-PT NO: 3095/SK/BAN-PT/Akred/S/VIII/2019

Keputusan Pemerintah Indonesia untuk Memberikan
Bantuan Luar Negeri Kepada Palestina

Skripsi

Oleh

William Nathanael

6091801209

Bandung

2021



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A
SK BAN-PT NO: 3095/SK/BAN-PT/Akred/S/VIII/2019

Keputusan Pemerintah Indonesia untuk Memberikan
Bantuan Luar Negeri Kepada Palestina

Skripsi

Oleh

William Nathanael

6091801209

Pembimbing

Adrianus Harsawaskita, S. IP., M.A.

Bandung

2021

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jurusan Hubungan Internasional
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



Tanda Pengesahan Skripsi

Nama : William Nathanael
Nomor Pokok : 6091801209
Judul : Keputusan Pemerintah Indonesia untuk Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Palestina

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada kamis, 6 Januari 2022
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua sidang merangkap anggota

Dr. I Nyoman Sudira

Sekretaris

Adrianus Harsawaskita, S.IP., MA

Anggota

I'dil Syawfi, S.IP., M.Si

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : William Nathanael

NPM : 6091801209

Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Keputusan Pemerintah Indonesia untuk Memberikan Bantuan
Luar Negeri Kepada Palestina

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulisan ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung 15 Desember 2021,



William Nathanael

ABSTRAK

Nama : William Nathanael

NPM : 6091801209

Judul : Keputusan Pemerintah Indonesia untuk Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Palestina pada Tahun 2015-2019

Indonesia memiliki kepentingan untuk mendapatkan manfaat ekonomi dalam hubungan luar negerinya, namun terdapat pada prakteknya tidak demikian. Seperti pada pemberian bantuan luar negeri kepada Palestina dan tidak memberikan manfaat ekonomi bagi Indonesia. Maka penelitian ini berangkat dengan pertanyaan penelitian, Kenapa Pemerintah Indonesia Memutuskan untuk Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Palestina. Menggunakan teori politik birokrasi, penelitian ini bertujuan untuk menemukan alasan pemerintah Indonesia dalam memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina.

Penelitian ini menggunakan teori politik birokrasi dengan indikator-indikator yang berupa, *Players in Position*, *Players Interest and Stand*, *Action-Channels and Rule of The Game*, dan *Resultant*. Menggunakan Indikator tersebut dapat teridentifikasi bahwa terdapat dua ‘pemain’ atau institusi yang terlibat dalam pembuatan keputusan, yaitu Presiden dan Kementerian Luar Negeri, dan DPR. Kemudian kedua institusi tersebut juga teridentifikasi memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Namun dibutuhkannya kekuasaan kedua institusi untuk dapat membuat keputusan. Maka keputusan yang dihasilkan yaitu memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina adalah keputusan yang tidak rasional.

Pemerintah Indonesia membuat keputusan tidak rasional yaitu memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina karena adanya perbedaan kepentingan antara Presiden-Kementerian Luar Negeri dan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain adanya perbedaan kepentingan, kekuasaan kedua institusi juga dibutuhkan dalam membuat keputusan. Namun, karena kepentingan yang dimiliki sangat berbeda dan tidak bisa ditemukan keputuasan yang mencerminkan kepentingan kedua pihak.

Kata Kunci: Indonesia, Palestina, Politik Birokrasi, Presiden-Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, DPR.

ABSTRACT

Name : William Nathanael

Student Number : 6091801209

Title : *The Decision of The Indonesian Government to Provide*

Foreign Aid for Palestine in 2015-2019

Indonesia has an interest in obtaining economic benefits in its foreign relations, but in practice, this is not the case. As in the provision of foreign aid to Palestine and does not provide economic benefits for Indonesia. So this research departs with a research question, Why the Indonesian Government Decided to Provide Foreign Aid to Palestine. Using the theory of bureaucratic politics, this research aims to find out the reasons for the Indonesian government in providing foreign aid to Palestine.

This research uses bureaucratic politics theory with indicators such as Players in Position, Players' Interests and Stand, Action-Channels and Rule of The Game, and Resultant. Using these indicators, it can be identified that there are two 'players' or institutions involved in decision-making, namely the President and the Ministry of Foreign Affairs, and the Parliament. Then the two institutions were also identified as having different interests. However, it takes the power of both institutions to be able to make decisions. So the resulting decision to provide foreign aid to Palestine is an irrational decision.

The Indonesian government made an irrational decision to provide foreign aid to Palestine due to differences in interests between the President-Ministry of Foreign Affairs and the Parliament. In addition to differences in interests, the power of the two institutions is also needed in making decisions. However, because the interests are very different and can not be found a decision that reflects the interests of both parties.

Keywords: Indonesia, Palestine, Bureaucratic Politics, President-Ministry of Foreign Affairs of The Republic of Indonesia, Parliament.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan YME atas segala berkat, hikmat, dan penyertaan yang telah diberikan kepada Penulis dalam proses penyelesaian skripsi yang berjudul “Keputusan Pemerintah Indonesia untuk Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Palestina”, sehingga dapat selesai dengan baik dengan tepat waktu. Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada segala pihak yang telah memberikan bantuan dalam bentuk apapun kepada Penulis .

Skripsi ini secara garis besar menjelaskan proses pembuatan keputusan Pemerintah Indonesia untuk memberikn bantuan luar negeri kepada Palestina. Adapun, tujuan pembuatan skripsi ini adalah sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan jenjang pendidikan strata-1 di Universitas Katholik Parahyangan dalam Program Studi Ilmu Hubungan Internasional.

Besar harapan Penulis agar penulisan skripsi ini dapat diterima dengan baik dan berhasil menempuh proses sidang. Terlebih lagi, Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan wawasan dan pembelajaran baru bagi para pembaca. Tentunya skripsi ini tidak lepas dari kekurangan. Maka dari itu Penulis sangat terbuka atas segala kritik dan saran yang dapat mengembangkan skripsi ini menjadi lebih baik.

Bandung, 15 Desember 2021

William Nathanael

UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama Saya ingin mengucapkan terima kasih kepada **Tuhan YME, Tuhan Yesus Kristus, Allah Bapa**. Berkat rahmatNya, Saya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan Baik dan tepat waktu dan menyelesaikan studi di HI UNPAR.

Terima kasih juga Saya ucapkan kepada kedua Orang Tua Saya, **Herman dan Debby**. Karena kalian, Saya dapat menempuh studi di HI UNPAR hingga sampai menyelesaikan skripsi. Terima kasih atas segala bantuan, dukungan, dan akomodasinya. Terlebih lagi terima kasih telah membesarkan Saya sampai dititik ini.

Terima kasih juga Saya ucapkan kepada dosen pembimbing Saya, **Mas Adrianus Harsawaskita, S. IP., M.A.** Terima kasih atas bimbingannya selama satu semester ini Mas. Mulai dari awal proses pembuatan skripsi hingga sidang, Saya belajar banyak sekali dari Mas Adri. Tentunya skripsi Saya adalah selesai akhirnya karena bimbingan Mas Adri. Saya juga ingin mengucapkan terima kasih kepada kedua dosen penguji Saya, **Dr. I Nyoman Sudira** dan **I'dil Syawfi S.IP., M.Si.** untuk saran yang telah diberikan saat sidang demi menjadi skripsi Saya lebih baik.

Terima kasih juga Saya ucapkan kepada sahabat-sahabat seperjuangan, **Ihsan, Kevin, Raynard, Aldi, Chika, Sharon, Nessa**. Terima kasih buat kalian semua telah menemani dalam proses skripsi ini, baik yang ikut berjuang sama-sama dalam skripsi maupun tidak. Kalian merupakan sahabat seperjuangan dalam studi di HI UNPAR. Dan untuk segala pihak lain yang telah ikut membantu dan tidak dapat disebutkan satu per satu, Saya ucapkan terima kasih.

DAFTAR ISI

Abstrak.....	i
Abstrak.....	ii
Daftar Isi.....	iii
BAB I: PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	2
1.2.1. Pembatasan Masalah.....	4
1.2.2. Rumusan Masalah.....	5
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	5
1.3.1. Tujuan Penelitian.....	5
1.3.2. Kegunaan Penelitian.....	5
1.4. Kajian Pustaka.....	6
1.5 Kerangka Pemikiran.....	10
1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data.....	15
1.6.1. Metode Penelitian.....	15
1.6.2. Teknik Pengumpulan Data.....	16
1.7 Sistematika Pembahasan.....	17
BAB II: HUBUNGAN INDONESIA DENGAN PALESTINA DAN BANTUAN LUAR NEGERI YANG DIBERIKAN INDONESIA KEPADA PALESTINA...19	
2.1. Hubungan Indonesia dengan Palestina.....	19

2.1.1. Aspek Politik.....	19
2.1.2. Aspek Ekonomi.....	21
2.1.3. Aspek Sosial Budaya.....	22
2.2. Bantuan Luar Negeri yang Diberikan Indonesia Kepada Palestina..	24
2.2.1. Bantuan Pembangunan Kapasitas.....	25
2.2.2. Bantuan Kemanusiaan.....	27
2.3. Politik Bantuan Luar Negeri.....	29
2.4. Tujuan Manfaat Ekonomi dalam Hubungan Luar Negeri	
Indonesia.....	31
BAB III: PROSES PEMBUATAN KEPUTUSAN PEMERINTAH INDONESIA	
DALAM MEMBERIKAN BANTUAN LUAR NEGERI KEPADA	
PALESTINA.....	33
3.1. Players in Position.....	33
3.2. Player’s Interests and Stand.....	38
3.3. Action-Channels and Rule of The Gane.....	45
3.4. Resultant.....	49
BAB IV: KESIMPULAN.....	54
DAFTAR PUSTAKA.....	57

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia telah mengakui kemerdekaan Palestina semenjak dideklarasikan pada tahun 1988. Pada tanggal 15 November 1988, *Palestine Liberation Organization* (PLO) mendeklarasikan kemerdekaan Palestina.¹ Menanggapi deklarasi tersebut, Indonesia menjadi salah satu negara pertama yang mengakui kemerdekaan Palestina.² Selain mengakui kemerdekaan Palestina, Indonesia juga melanjutkan dukungannya terhadap Palestina dengan memberikan pengakuan secara diplomatik. Pada tanggal 19 Oktober 1989 di Jakarta, ditandatangani Komunique Bersama Pembukaan Hubungan Diplomatik antara Menteri Luar Negeri Indonesia pada saat itu Ali Alatas dan Menteri Luar Negeri Palestina Farouq Kaddoumi. Hubungan Diplomasi antara Indonesia dengan Palestina juga masih berlanjut sampai sekarang.

Dalam menjalankan hubungan diplomasi dengan negara-negara lain, Indonesia sendiri memiliki orientasi ekonomi. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia menetapkan dalam sasaran strategisnya untuk mencapai diplomasi ekonomi yang kuat. Indonesia bermaksud untuk mencapai tujuan-tujuan ekonominya melalui politik

¹“Independence Remains an Elusive Dream for Palestinians,” Anadolu Ajansı, Diakses Maret 25, 2021, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/independence-remains-an-elusive-dream-for-palestinians/1646238>.

²“Kedutaan Besar Republik Indonesia Di Amman, Merangkap Negara Palestina Kerajaan Yordania Hasyimah”, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Diakses Maret 25, 2021, <https://kemlu.go.id/amman/id/pages/indonesia-palestine/2415/etc-menu>.

internasional.³ Maka dari itu, hubungan diplomasi Indonesia dengan Palestina juga memiliki orientasi ekonomi. Menghasilkan manfaat ekonomi merupakan salah satu tujuan Indonesia dalam menjalankan hubungan luar negerinya.

Dalam menjalankan hubungan luar negerinya, Indonesia memiliki tujuan untuk menghasilkan manfaat ekonomi. Salah satu tujuan utama yang dimiliki Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia adalah untuk menghasilkan manfaat secara ekonomi, keuangan, dan pembangunan dalam hubungan luar negerinya.⁴ Baik dalam hubungan secara bilateral, regional, atau internasional, Indonesia memiliki tujuan untuk menghasilkan manfaat ekonomi.⁵ Maka dari itu, manfaat ekonomi harus dapat tercermin dalam hubungan luar negeri Indonesia baik secara bilateral, regional, maupun internasional

1.2 Identifikasi Masalah

Dalam melakukan hubungan diplomatik dengan Palestina, Indonesia sangat sering memberikan bantuan luar negeri atau *foreign aid* kepada Palestina. Bantuan luar negeri yang diberikan Indonesia kepada Palestina antara lain adalah bantuan

³“Rencana Strategis Kementerian Luar Negeri 2015-2019”, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Diakses Oktober 10, 2021, <https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9BS0lQL0t0bWVudGVyaWFuJTlwTHVhciUyME5lZ2VyaS9SZW5jYW5hJTlwU3RyYXRlZ2l2JTlwS2VtbHUIMjAyMDElLTlwMTkucGRm>

⁴“Rencana Strategis Kementerian Luar Negeri 2015-2019”, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Diakses Oktober 10, 2021, <https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9BS0lQL0t0bWVudGVyaWFuJTlwTHVhciUyME5lZ2VyaS9SZW5jYW5hJTlwU3RyYXRlZ2l2JTlwS2VtbHUIMjAyMDElLTlwMTkucGRm>

⁵Ibid.

pembangunan kapasitas, dan bantuan kemanusiaan.⁶ Bantuan luar negeri atau *foreign aid* bukan merupakan hal yang lazim dalam hubungan internasional. Pemberian modal, barang, atau jasa antara suatu negara kepada negara lain sudah dimulai sejak abad ke-18.⁷ Namun, pemberian bantuan luar negeri oleh Indonesia kepada Palestina tampaknya bertentangan dengan tujuan hubungan luar negerinya serta sasaran diplomasi ekonomi yang ingin dicapai.

Bantuan luar negeri adalah sebuah ‘pemberian’.⁸ Timbul banyak kesalahpahaman bahwa bantuan luar negeri adalah sebuah kerjasama ekonomi atau *economic exchange*, dimana nantinya negara pendonor akan mendapatkan sesuatu kembali dari negara penerima. Namun pada nyatanya dalam sebuah kerjasama ekonomi atau *economic exchange* terdapat kewajiban kontrak dan bantuan luar negeri tidak memiliki hal tersebut.⁹ Sehingga tidak ada jaminan pengembalian dari negara penerima dalam bantuan luar negeri. Oleh dari itu dapat dipahami bahwa Pemberian bantuan luar negeri oleh Indonesia kepada Palestina tidak memberikan jaminan keuntungan ekonomi apapun terhadap Palestina.

⁶“Rencana Strategis Kementerian Luar Negeri 2015-2019”, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Diakses Oktober 10, 2021, <https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9BS0lQL0t0bWVudGVyaWFuJTIwTHVhciUyME5lZ2VyaS9SZW5jYW5hJTlWU3RyYXRlZ2l2JTlWU3VtbHUIMjAyMDElLTlWMTkucGRm>

⁷“Foreign Aid,” Encyclopædia Britannica (Encyclopædia Britannica, inc.), Diakses Oktober 10, 2021, <https://www.britannica.com/topic/foreign-aid>.

⁸Tomohisa Hattori, “Reconceptualizing Foreign Aid,” *Review of International Political Economy* 8, no. 4 (2001): hal. 633-660, <https://doi.org/10.1080/09692290110077610>.

⁹Tomohisa Hattori, “Reconceptualizing Foreign Aid,” *Review of International Political Economy* 8, no. 4 (2001): hal. 633-660, <https://doi.org/10.1080/09692290110077610>.

Memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina adalah bertentangan dengan tujuan hubungan luar negeri Indonesia. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, salah satu tujuan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia adalah untuk menghasilkan manfaat ekonomi dalam hubungan luar negerinya. Memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina, menyebabkan Indonesia kehilangan sumber daya modal, barang, serta jasa. Indonesia juga tidak mendapatkan jaminan bahwa akan adanya pengembalian dari Palestina atas bantuan luar negeri yang telah diberikan. Oleh karena itu, tulisan ini akan mencoba untuk menganalisis pembuatan keputusan dibalik pemberian bantuan luar negeri oleh Indonesia kepada Palestina.

1.2.1 Pembatasan Masalah

Tulisan ini akan membahas pembuatan keputusan pemerintahan Indonesia dalam memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina pada jangka waktu 2015-2019. Jangka waktu 2015-2019 digunakan sebagai acuan karena pada periode tersebut Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia memiliki tujuan untuk menghasilkan manfaat ekonomi dalam hubungan luar negerinya, namun tetap memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina. Pada tahun 2015-2019, pemberian bantuan luar negeri yang dilakukan pemerintah Indonesia kepada Palestina juga cukup banyak. Bantuan luar negeri tersebut antara lain adalah bantuan pembangunan kapasitas, dan bantuan kemanusiaan. Tahun 2015-2019 yang lalu adalah periode pertama kepemimpinan Presiden Joko Widodo, tujuan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia dalam mencari manfaat ekonomi adalah turunan dari visi dan misi Presiden Joko Widodo pada periode pertama kepemimpinannya.

1.2.2 Rumusan Masalah

Fokus penelitian telah dikerucutkan dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, hingga pembatasan masalah. Selanjutnya penulis akan memfokuskan penelitian dengan pernyataan penelitian, yaitu: **“Kenapa Pemerintah Indonesia Memutuskan untuk Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Palestina Pada Tahun 2015-2019?”**.

1.3 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pembuatan keputusan Pemerintah Indonesia terkait pemberian bantuan luar negeri kepada Palestina. Secara spesifik, penelitian ini akan menganalisis kepentingan-kepentingan yang dimiliki pemerintah Indonesia dan sekaligus mengevaluasi pemberian bantuan luar negeri kepada Palestina berdasarkan kepentingan-kepentingan yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat digunakan referensi penelitian bagi penulis lain yang juga berminat untuk melakukan penelitian dibalik pemberian bantuan luar negeri Indonesia kepada Palestina. Penelitian ini dapat digunakan sebagai kajian pustaka bagi penulis lain yang ingin melakukan penelitian pada topik yang serupa. Selain itu, penulis juga berharap melalui penelitian ini penulis dapat memperoleh pemahaman terkait pembuatan keputusan pemerintah Indonesia yang berujung dengan pemberian bantuan luar negeri kepada Palestina.

1.4. Kajian Pustaka

Tomohisa Hattori – “*Reconceptualizing Foreign Aid*”¹⁰

Tulisan ini berpendapat bahwa mayoritas bantuan luar negeri atau *foreign aid* yang ada dalam hubungan internasional adalah merupakan bentuk pemberian. Menurut Tomohisa istilah bantuan luar negeri seringkali disalahpahami dengan bentuk alokasi sumber daya lainnya seperti penjualan dalam kredit atau pinjaman. Tomohisa menyatakan bahwa hal tersebut adalah salah karena dalam sebuah proses pemberian pinjaman terdapat sebuah kewajiban yang dinyatakan dalam kontrak. Beliau menyatakan bahwa bantuan luar negeri merupakan sebuah pemberian karena bebas dari unsur sanksi atau hak. Apabila terdapat sebuah kewajiban yang dinyatakan dalam kontrak untuk dipenuhi dan terkena sanksi apabila tidak memenuhi kewajiban tersebut maka tidak dapat lagi disebut bantuan luar negeri melainkan kerjasama ekonomi atau *economic exchange*.

Menurut Tomohisa, pada praktis pemberian bantuan luar negeri di saat ini adalah pemberian bantuan luar negeri yang tidak bebalas. Beliau berpendapat bahwa tidak ada lagi kewajiban universal untuk membalas suatu bantuan luar negeri. Pada saat ini, hampir semua penerima bantuan luar negeri tidak pernah menjadi pendonor. Terlebih lagi, karena tidak adanya kontrak kewajiban maka memberikan bantuan luar negeri tidak menghasilkan jaminan akan mendapatkan sesuatu kembali yang menguntungkan.

¹⁰Tomohisa Hattori, “Reconceptualizing Foreign Aid,” *Review of International Political Economy* 8, no. 4 (2001): hal. 633-660, <https://doi.org/10.1080/09692290110077610>.

Alberto Alesina dan David Dollar – “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why”¹¹

Menurut Alberto Alesina dan David Dollar, bantuan luar negeri diberikan suatu negara kepada negara lain berdasarkan pertimbangan politik dan strategis. Berbeda dengan pendapat tulisan sebelumnya, tulisan ini berpendapat bahwa pemberian foreign aid dari negara pendonor kepada penerima adalah mempertimbangkan masa lalu kolonial dan sekutu politik. Bahkan tulisan ini juga berpendapat bahwa beberapa negara memberikan bantuan luar negeri kepada negara aliansi atau sekutu politiknya, tanpa mengkosiderasikan faktor lain seperti tingkat kemiskinan, dan kondisi politik dan ekonomi negara penerima.

Tulisan ini juga menjelaskan bukti bahwa pemberian bantuan luar negeri adalah berdasarkan aliansi politik. Aliansi politik antara suatu negara dengan negara lain dapat ditemukan berdasarkan pola pemilihan pada konvensi PBB. Dengan landasan tersebut, tulisan ini berpendapat bahwa pemberian bantuan luar negeri adalah sangat sedikit mengkosiderasikan kemiskinan, demokrasi, dan kebijakan-kebijakan ekonomi. Sehingga bagi negara-negara dengan tingkat pendapatan yang rendah atau miskin tidak dapat berharap tinggi untuk mendapatkan bantuan luar negeri atau pemasukan sumber daya, walaupun negara tersebut memiliki kondisi hukum pemerintahan yang baik dan kebijakan-kebijakan ekonomi yang baik.

¹¹Alberto Alesina dan David Dollar, “Who Gives Foreign to Whom and Why,” *Journal of Economic Growth* Vol. 5 No.1 (Maret 2000), <https://www.jstor.org/stable/40216022>

Hendra Maujana Saragih – “Kebijakan Luar Negeri Indonesia dalam Mendukung Palestina sebagai Negara Merdeka pada Masa Pemerintahan Joko Widodo”¹²

Tulisan ini menyatakan bahwa pada masa kepemimpinan Joko Widodo, Indonesia selalu berusaha untuk menyuarakan pengakuan serta dukungan terhadap Palestina sebagai negara merdeka pada forum-forum internasional, namun juga memberikan bantuan konkret kepada Palestina yang sering mendapati okupasi dari Palestina. Presiden Joko Widodo aktif berpartisipasi dalam forum-forum internasional untuk menyuarakan kemerdekaan Palestina dan membahas isu okupasi terhadap Palestina, seperti *peace conference* di Prancis pada tahun 2015, KTT luar biasa OKI pada tahun 2016, dan KTM OKI di Istanbul pada tahun 2017. Salah satu isu Palestina yang terjadi pada masa kepemimpinan Joko Widodo adalah pengakuan Yerusalem sebagai ibukota Israel oleh Presiden Amerika Serikat yaitu Donald Trump pada tahun 2017. Menanggapi isu tersebut Presiden Joko Widodo menentang pertanyaan tersebut dan meminta Donald Trump menarik pertanyaannya. Tulisan ini juga menyatakan bahwa Indonesia memberikan bantuan konkret kepada Palestina yang masih sering mendapati okupasi. Bantuan tersebut antara lain adalah bantuan peningkatan kapasitas, serta bantuan lapangan seperti bantuan pembangunan sekolah, rumah sakit, dan beberapa fasilitas lainnya.

¹²Hendra Maujana Saragih, “Kebijakan Luar Negeri Indonesia Dalam Mendukung Palestina Sebagai Negara Merdeka Pada Masa Pemerintahan Jokowi,” *FOKUS Jurnal Kajian Keislaman Dan Kemasyarakatan* 3, no. 2 (May 2019): p. 133, <https://doi.org/10.29240/jf.v3i2.601>.

Luke Norcross – “*Almost Perfect: The Bureaucratic Politics Model and U.S Foreign Policy*”¹³

Tulisan ini berpendapat bahwa dalam pembuatan suatu kebijakan luar negeri, keputusan dibuat melalui konflik, negosiasi, dan proses tawar-menawar atau bargaining antar anggota dalam birokrasi pemerintahan. Setiap anggota dalam birokrasi pemerintahan atau birokrat memiliki tujuan, konsep, serta narasinya masing-masing. Melihat bahwa mayoritas kebijakan luar negeri dibuat dalam kelompok. Maka konflik adalah peristiwa yang sering terjadi dan memiliki peran besar dalam proses pembuatan keputusan di birokrasi pemerintahan.

Luke Norcross menyatakan bahwa tujuan, konsep, serta narasi yang dimiliki oleh birokrat ditentukan berdasarkan institusi asalnya. Tulisan ini menyatakan hal tersebut dengan analogi “*where you stand depends on where you sit*”. Melihat bahwa sumber konflik besar adalah konflik antar departemen, terlebih lagi adanya perbedaan jenis departemen dalam birokrasi pemerintahan. Tulisan ini mengambil pemerintah Amerika Serikat sebagai contoh untuk mendukung argumen tersebut.

Dalam pemerintahan Amerika Serikat, konflik besar dalam pembuatan keputusan merupakan konflik antar departemen serta jenis-jenis yang ada dalam departemen tersebut. Sebagai contoh, dalam pembuatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat mengenai pemberian sanksi, departemen perdagangan dan pertanian selalu

¹³Luke Norcross, “Almost Perfect: The Bureaucratic Politics Model and U.S Foreign Policy,” *E-International Relations*, <https://www.e-ir.info/2019/03/13/almost-perfect-the-bureaucratic-politics-model-and-u-s-foreign-policy/>

menentang kebijakan tersebut. Namun departemen pertahanan berpendapat sebaliknya. Hal tersebut disebabkan karena melalui pemberian sanksi dapat mempengaruhi aktivitas bisnis dan sektor pertanian Amerika Serikat, sementara departemen pertahanan tidak memiliki pengaruh domestik yang menahan mereka dalam kebijakan pemberian sanksi. Selain itu dalam konflik antara jenis departemen, seperti domestik dan luar negeri juga merupakan sumber konflik dalam pemerintahan Amerika Serikat.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dalam menjawab pertanyaan penelitian, tulisan ini akan menggunakan teori politik birokrasi sebagai kerangka pemikiran. Teori **politik birokrasi** menjelaskan bahwa aksi yang dilakukan oleh pemerintah adalah hasil dari kompromi, konflik, serta konfusi yang ada diantara pejabat-pejabat pemerintah yang dikarenakan perbedaan kepentingan.¹⁴ Terdapat beberapa indikator yang dimiliki teori politik birokrasi sebagai alat untuk menganalisis pembuatan keputusan pemerintah Indonesia dalam memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina pada tahun 2015-2019. Indikator-indikator tersebut antara lain adalah *Players in Position*, *Player's Interest and Stand*, *Action-Channels and Rule of The Games*, dan *Resultant*.

Dalam birokrasi pemerintahan tentunya terdapat berbagai instansi beserta dengan pejabatnya masing-masing. Dan dalam proses pengambilan keputusan di pemerintahan, sering ditemukan situasi tumpang tindih diantara instansi pemerintahan

¹⁴Graham T Allison, "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis," *The SHAFR Guide Online*, September 1971, https://doi.org/10.1163/2468-1733_shafr_sim290020002.

beserta dengan pejabatnya. Terlebih lagi, setiap instansi beserta pejabat didalamnya memiliki kepentingan yang berbeda dengan satu sama lain. Sehingga terjadinya proses tawar-menawar atau *bargaining* dalam proses pembuatan keputusan tersebut.¹⁵ Hasil dari proses tawar-menawar tersebut menjadi langkah atau aksi yang diambil oleh pemerintah. Teori politik birokrasi melihat proses tawar-menawar tersebut sebagai sebuah ‘permainan’ dan untuk menganalisa permainan tersebut perlu diketahui siapa saja pemain yang terlibat atau *players in positions*.

Players in Positions.

Pemerintahan suatu negara tidak terdiri dari satu institusi atau agen, melainkan banyaknya individu atau pejabat yang tergabung dalam berbagai kelompok atau institusi. Namun dalam berbagai tugas pemerintahan, tugas yang dimiliki masing-masing institusi pemerintahan saling tumpang tindih antara satu sama lain. Teori politik birokrasi melihat institusi-institusi yang mengalami situasi tumpang tindih tersebut sebagai para pemain atau *players*.¹⁶

Suatu intitusi dapat dikategorikan sebagai ‘pemain’ berdasarkan peran, bidang, serta kekuatan politik yang dimiliki dalam pemerintahan dan korelasinya dengan konteks atau isu yang meliputi ‘permainan’ tersebut.¹⁷ Diantara pemain-pemain yang ada, tentunya ada yang lebih kuat dibandingkan dengan yang lainnya. Kekuatan yang

¹⁵Graham T Allison, “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis,” *The SHAFR Guide Online*, September 1971, https://doi.org/10.1163/2468-1733_shafr_sim290020002.

¹⁶Ibid.

¹⁷Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2020).

dimiliki masing-masing institusi beserta pejabatnya dalam proses pembuatan keputusan adalah berbeda-beda.

Signifikansi kekuatan dari suatu pemain ditentukan berdasarkan peran dan bidang keahlian yang dimiliki oleh pemain tersebut dan relevansinya dengan isu yang meliputi permainan.¹⁸ Semakin terkaitnya peran dan bidang keahlian yang dimiliki suatu institusi dengan isu yang dibahas maka semakin signifikan kekuatan yang dimiliki institusi tersebut. Pemain yang kuat dapat mengambil alih kekuasaan dalam pengambilan keputusan, atau setidaknya memiliki hak untuk dilakukan konsultasi dengannya. Selain kekuatan-kekuatan yang dimiliki masing-masing pemain cenderung berbeda, kepentingan yang dimiliki oleh masing-masing juga berbeda. Oleh karena itu terjadinya proses tawar-menawar dalam pembuatan keputusan.

Player's Interest and Stand

Dalam proses pembuatan keputusan di pemerintahan, setiap institusi memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Sehingga setiap 'pemain' harus mempertahankan dan memperjuangkan kepentingannya melawan pemain lain.¹⁹ Dalam proses tawar-menawar dan negosiasi, setiap pemain berusaha untuk membuat keputusan yang dihasilkan mencerminkan pandangan dan kepentingan mereka. Maka dengan mengetahui kepentingan yang dimiliki masing-masing pemain, posisi dan tujuan yang

¹⁸Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2020).

¹⁹Jean-Frédéric Morin and Jonathan Paquin, "Foreign Policy Analysis," 2018, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>.

dimilikinya dalam proses tawar-menawar dapat terlihat. Oleh karena itu penting untuk mengetahui kepentingan yang dimiliki oleh setiap pemain.

Menurut Allison, kepentingan yang dimiliki setiap pemain adalah sesuai dengan institusi afiliasinya.²⁰ Dalam teori politik birokrasi sering ditemukan sebuah analogi yaitu “*where you stand depends on where you sit*”.²¹ Sehingga kepentingan yang dimiliki setiap pemain dapat dilihat berdasarkan kepentingan institusi afiliasinya. Terlebih lagi teori politik birokrasi percaya bahwa konflik besar yang sering terjadi dalam birokrasi pemerintahan adalah konflik antar intitusi pemerintahan.²² Setelah mengetahui pemain-pemain yang ada dan kepentingan yang dimilikinya, penting untuk mengetahui bagaimana hal tersebut dapat mencapai sebuah hasil. Hasil dari proses tawar-menawar tersebut dicapai melalui *Action-Channels and Rule of The Games* atau teknis dan peraturan dari permainan tersebut.

Action-Channels and Rule of The Games

Dalam proses pembuatan keputusan dalam isu tertentu di pemerintahan, terdapat teknis atau cara yang telah diatur berdasarkan peraturan yang ada.²³ Dalam teori politik birkorasi cara tersebut disebut sebagai *action-channels*. Proses tawar-menawar antara setiap pemain yang ada tidak dilakukan dengan secara acak atau

²⁰Jean-Frédéric Morin and Jonathan Paquin, “Foreign Policy Analysis,” 2018, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>.

²¹Ibid.

²²Luke Norcross, “Almost Perfect: The Bureaucratic Politics Model and U.S Foreign Policy,” *E-International Relations*, <https://www.e-ir.info/2019/03/13/almost-perfect-the-bureaucratic-politics-model-and-u-s-foreign-policy/>

²³Graham T Allison, “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis,” *The SHAFR Guide Online*, September 1971, https://doi.org/10.1163/2468-1733_shafr_sim290020002.

sembarangan, melainkan berdasarkan cara yang telah diatur atau *action-channels*²⁴. *Action-channels* menentukan struktur dari ‘pemain’ tawar-menawar dan menentukan pemain utamanya.

Action-channels menentukan keuntungan atau kerugian (*advantages and disadvantages*) yang dimiliki masing-masing pemain. Melihat bahwa *action-channels* merupakan aturan dari proses pengambilan keputusan dan tindakan pemerintah, maka tentunya *action-channels* akan memberi tahu ‘pemain’ mana yang memiliki memegang kendali.²⁵ Adanya pemain yang memiliki kendali maka terdapat juga yang tidak memiliki kendali atau memiliki kendali yang sedikit. *Action-channels* juga menentukan ‘titik masuk’ dari setiap pemain. *Action-channels* adalah salah satu butir dari peraturan yang ada, selain itu ada peraturan lain yang berlaku dalam proses pembuatan keputusan di pemerintahan, teori politik birokrasi menyebutnya sebagai *rule of the games*.

Selain menentukan *action-channels*, *Rule of the games* menentukan posisi dari setiap pemain dan kekuatan yang dimiliki posisi tersebut. *Rule of the games* merupakan peraturan dasar dari proses pembuatan keputusan dalam pemerintahan dan cenderung mutlak. *Rule of the games* biasa ditemukan dalam konstitusi negara, statu, serta perjanjian atau peraturan terikat lainnya. *Rule of the games* juga menentukan batasan terkait keputusan yang dihasilkan. Seperti dalam konstitusi sering ditemukan tindakan-tindakan yang dilarang atau tidak dapat diambil oleh pemerintah. Proses tawar-

²⁴Graham T Allison, “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis,” *The SHAFR Guide Online*, September 1971, https://doi.org/10.1163/2468-1733_shafr_sim290020002.

²⁵Ibid.

menawar antara setiap pemain dalam memperjuangkan kepentingannya dilakukan melalui *Action-channels* dan *rule of the games* kemudian mencapai sebuah hasil atau *Resultant*.

Resultant

Resultant merupakan keputusan yang dihasilkan dari proses tawar-menawar antara setiap pemain yang ada dalam memperjuangkan kepentingannya. Teori politik birokrasi melihat bahwa keputusan yang dihasilkan atau *resultant* bukan merupakan hasil dari pandangan bersama seluruh personil pemerintahan atau preferensi pemimpinnya, melainkan berasal dari keputusan diantara pertimbangan yang berbeda dari masing-masing personil.²⁶ Hasil atau *resultant* yang dilihat tidak relevan atau tepat dapat diketahui penyebabnya atau proses pembuatannya melalui *players in position, player's interest and stand, action-channels and rule of the games*.

1.6. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

1.6.1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode yang melalui tahapan pengumpulan data, analisa data, dan interpretasi data.²⁷ Dalam metode kualitatif, pengumpulan data dilakukan dengan secara sengaja memilih data-data tertentu yang membantu peneliti dalam memahami

²⁶Graham T Allison, "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis," *The SHAFR Guide Online*, September 1971, https://doi.org/10.1163/2468-1733_shafr_sim290020002.

²⁷John. W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* Third Edition (California: Sage Publications, 2009), hal. 162.

masalah dan pertanyaan penelitian.²⁸ Penulis menganalisa data secara fleksibel untuk dapat memahami isu secara komprehensif dan detail.²⁹ Kemudian data yang dikumpulkan akan dipahami oleh penulis dan dituangkan kedalam analisis untuk diinterpretasikan.

Sumber-sumber yang digunakan oleh penulis seperti laporan resmi pemerintah, buku ilmiah, jurnal ilmiah, media cetak, dan media elektronik. Setelah melakukan pengumpulan data penulis akan melakukan analisa dan interpretasi data. Menggunakan kerangka pemikiran dan teori yang telah dipilih oleh penulis dalam proses analisa dan interpretasi data. Hasil dari metode penelitian kualitatif akan ditampilkan dalam bentuk narasi terolah.

1.6.2. Teknik Pengumpulan Data

Menggunakan metode penelitian kualitatif, Penulis menggunakan data-data kualitatif yang merupakan data non-numerikal. Pengumpulan data dilakukan oleh penulis dengan menggunakan studi kepustakaan dan berbasis internet. Pustaka yang dimaksud berupa dokumen resmi, buku dan jurnal ilmiah yang merupakan olahan data dari peneliti lain. Data-data yang dikumpulkan dipilih berdasarkan topik dan isu penelitian sehingga membantu peneliti dalam memahami masalah dan pertanyaan penelitian.

²⁸John. W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* Third Edition (California: Sage Publications, 2009), hal. 166.

²⁹Ibid., hal: 164

1.7 Sistematika Pembahasan

Penelitian ini terdiri dari empat (4) bab, dengan pembagian pembahasan setiap babnya adalah sebagai berikut.

- **Bab 1 – Pendahuluan.** Bab 1 memberikan informasi dan dijelaskan sebagai pendahuluan dalam melakukan penelitian ini. Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah, pertanyaan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, pertanyaan penelitian, kajian literatur, metode penelitian, teknik pengumpulan data, dan ditutup dengan sistematika pembahasan.
- **Bab 2 – Hubungan Indonesia dengan Palestina dan Bantuan Luar Negeri yang Diberikan Indonesia Kepada Palestina.** Bab ini menjelaskan hubungan diplomasi antara Indonesia dengan Palestina beserta bantuan luar negeri yang diberikan Indonesia kepada Palestina. Pada bab ini juga dijelaskan tujuan manfaat ekonomi dalam hubungan luar negeri Indonesia beserta ketidaksesuaiannya dengan keputusan pemberian bantuan luar negeri kepada palestina. Selain itu bab ini juga akan memberikan pengantar mengenai analisa terhadap proses pembuatan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina.
- **Bab 3 – Proses Pembuatan Keputusan Pemerintah Indonesia dalam Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Palestina.** Bab ini berisikan

analisis untuk yang menjawab pertanyaan penelitian. Penulis akan melakukan analisa terhadap proses pembuatan keputusan pemerintahan Indonesia untuk memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina. Analisa akan dilakukan berdasarkan kerangka pemikiran yaitu teori politik birokrasi, yang memiliki indikator yaitu *Players in Position, Player's Interest and Stand, Action-Channels and Rule of The Games*, dan *Resultant*. Kemudian pada bab ini akan dilakukan evaluasi terhadap bantuan luar negeri yang diberikan Indonesia kepada Palestina.

- **Bab 4 – Kesimpulan.** Bab ini berisikan kesimpulan mengenai analisis proses pembuatan keputusan Indonesia dalam memberikan bantuan luar negeri kepada Palestina. Kemudian Menggunakan analisis tersebut untuk menyimpulkan jawaban dari pertanyaan penelitian.