

BAB II

KEBIJAKAN BANTUAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP UKRAINA DAN LATAR BELAKANG DONALD TRUMP

Pada bab ini, penulis akan menguraikan berbagai bukti empiris serta kelembagaan dengan tujuan untuk memberikan gambaran mengenai ketidaksejajaran antara kebijakan penundaan dan penghentian sementara penyaluran bantuan luar negeri AS dengan kondisi domestik. Bab ini dimulai dari penjelasan sejarah hubungan bilateral antara Amerika Serikat (AS) dengan Ukraina secara singkat, serta peran strategis Ukraina pada kepentingan kebijakan luar negeri AS. Penjelasan tersebut bertujuan untuk memberikan gambaran mengapa Ukraina memiliki peran penting sehingga mengharuskan AS mempertahankan dukungan pertahanan dan kedaulatan selama konflik berlangsung. Kemudian, pembahasan dilanjutkan pada penyaluran bantuan luar negeri AS pada setiap kepemimpinan, dimana bagian ini akan memetakan pola kebijakan pada empat pemimpin, yakni Obama, Trump 1.0, Biden, hingga Trump 2.0.

Lebih lanjut, bagian lain bab ini akan menjelaskan sistem kebijakan luar negeri AS, termasuk kewenangan dan batasan yang dimiliki oleh setiap lembaga pemerintah selama proses pengambilan keputusan kebijakan bantuan luar negeri. Pengenalan batasan dan kewenangan tersebut merupakan upaya untuk memahami ketidaksejajaran antara keputusan penghentian dan penundaan oleh Trump dengan institusional dan dukungan domestik. Pada bagian akhir, bab ini akan memaparkan perjalanan hidup dari Donald Trump jauh sebelum menjabat sebagai presiden yang

kemudian membentuk cara pandang dirinya pada kebijakan luar negeri. Perjalanan hidup Trump akan digunakan sebagai bahan mentah atas analisis yang akan dilakukan secara sistematis pada bab selanjutnya.

2.1 Sejarah Singkat Hubungan Bilateral Amerika Serikat dan Ukraina

Amerika Serikat secara resmi memberikan dukungan dan pengakuan atas kemerdekaan Ukraina dari Uni Soviet pada Agustus 1991, yang kemudian mulai membangun hubungan diplomatik dengan negara tersebut. Hubungan kedua negara terus mengalami perkembangan yang tercermin dari berbagai bentuk dukungan yang diberikan AS dalam mendorong stabilitas politik, jaminan keamanan, serta pertumbuhan ekonomi nasional. Pada tahun 1989-1993, dibawah era kepemimpinan George H. W. Bush, hubungan AS-Ukraina difokuskan pada upaya penguatan status Ukraina sebagai negara berdaulat, serta berupaya menjamin proses pertumbuhan negara tersebut tidak akan kembali berada dalam pengaruh Rusia, baik pada aspek ekonomi maupun politik. Upaya tersebut tercermin dari penyaluran bantuan ekonomi dan dukungan dinamika demokratisasi terhadap Ukraina.

Pada tahun 1993 hingga 2001, dibawah kepemimpinan Bill Clinton, AS mulai menyadari bahwa hubungan dengan negara-negara non-Rusia di wilayah Eropa penting untuk diperkuat, terlebih lagi dengan Ukraina yang memiliki pengaruh geopolitik yang cukup kuat di wilayah tersebut (Dubovyk, 2006). Posisi strategis tersebut, yang kemudian titik awal perkembangan hubungan bilateral antara AS-Ukraina, salah satunya tercermin dari *Trinital Statement* (penandatanganan Trinital) pada tahun 1994. Dalam kesepakatan tersebut, Ukraina setuju untuk

menyerahkan seluruh persediaan senjata nuklir peninggalan Uni Soviet kepada Rusia, tetapi dengan persyaratan bahwa AS dengan Rusia akan memberikan jaminan keamanan dan imbalan ekonomi kepada negara tersebut. Selain itu, kesepakatan tersebut yang menjadi langkah awal bagi Ukraina untuk menyetujui Treaty in the Nonproliferation of Nuclear Weapons/ NPT (perjanjian mengenai pencegahan terhadap penyebaran senjata nuklir).

Lebih lanjut, periode 1990-an menjadi masa jaya dalam hubungan AS dengan Ukraina, dimana kedua negara mulai membangun kerjasama yang berfokus pada berbagai isu, persetujuan dan penandatanganan perjanjian, hingga menjadi *Strategic Partnership* (kemitraan strategis) (Dubovyk, 2006). Seiring menjabatnya George W. Bush pada tahun 2001-2009, semangat kerja sama kedua negara mengalami pasang surut. Hal tersebut, dipicu oleh munculnya beberapa krisis politik yang berkepanjangan di Ukraina, seperti korupsi, ketidakstabilan politik, serta dominasi oligarki. Namun, ditengah situasi tersebut, AS tetap menyalurkan dan memberikan dukungan melalui gerakan *Orange Revolution* pada tahun 2004, sebagai upaya untuk memperjuangkan transparansi dan kejujuran pada pemilu di Ukraina (Pelchar, 2022). Selain itu, AS mulai menyalurkan bantuan melalui lembaga Millennium Challenge Corporation (MCC) serta kesepakatan U.S-Ukraine Charter Partnership pada tahun 2008, yang kemudian menjadi landasan atas kerja sama pada aspek keamanan, ekonomi, politik, hingga energi.

Selain bantuan melalui penandatanganan kesepakatan, AS juga secara konsisten memberikan dukungan terhadap berbagai program reformasi Ukraina dengan tujuan dapat mempertahankan dan meningkatkan kapasitas pertahanan

negara tersebut. Hubungan kedua negara terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan, terutama dalam menghadapi serangan aneksasi Rusia pada wilayah Krimea tahun 2014. Dalam merespon serangan tersebut, AS mulai memberikan bantuan terhadap Ukraina, salah satunya upaya diplomatik untuk mendorong proses penyelesaian konflik. Dukungan tersebut tercermin dari keterlibatan AS dalam pelaksanaan inisiatif diplomatik, yakni forum diplomatik (Normandy Format) serta Minsk Agreements yang dibentuk untuk mencapai penyelesaian konflik Rusia-Ukraina (Çiçek, 2021).

Kemudian, pada tahun 2017-2019, AS mulai membentuk posisi *special representative for Ukraine negotiations*, sebagai langkah mendukung terlaksananya upaya pelaksanaan Minsk Agreement, serta untuk mempertahankan koordinasi antara negara mitra dan Ukraina. Akan tetapi, pada periode yang sama, hubungan kedua negara mengalami dinamika karena beberapa situasi krisis, seperti terjadi penundaan sementara penyaluran bantuan, kontroversi politik nasional AS, hingga tuntutan DPRD AS akan proses pemakzulan Donald Trump (Çiçek, 2021). Meskipun hubungan kedua negara kerap sekali mengalami pasang surut seiring dengan perubahan masa kepemimpinan, tetapi dukungan terhadap Ukraina tetap dilaksanakan yang menunjukkan bahwa hubungan kedua negara masih tetap terjalin.

2.2 Posisi Strategis Ukraina pada Kepentingan Kebijakan Luar Negeri AS

Dukungan yang diberikan AS terhadap Ukraina tidak dapat hanya dipahami sebatas hubungan bilateral, tetapi juga didorong oleh peran strategis Ukraina pada kebijakan luar negeri AS. Dalam hal ini, kepentingan AS mencakup keamanan dan

pertahanan, ekonomi dan perdagangan, serta geopolitik. Pertama, aspek keamanan dan pertahanan, sebagai negara yang berbatasan langsung dengan Rusia serta negara penghubung antara wilayah Eropa dan Kaukasus, maka Ukraina memiliki posisi yang cukup penting dalam mempertahankan stabilitas kawasan tersebut. Dalam hal ini, kemenangan Rusia atas konflik tidak hanya akan berdampak pada Ukraina, tetapi juga berpotensi meningkatkan tekanan dan mengancam keamanan negara sekutu, yakni NATO (U.S. Global Leadership Coalition, n.d).

Selain berpotensi memberikan tekanan, kemenangan Rusia juga akan berdampak pada peningkatan tanggung jawab AS sebagai anggota NATO untuk mendorong dan mendukung pertahanan, serta kesiapan aliansi dalam menghadapi ancaman tersebut. Dengan demikian, AS menilai bahwa dukungan bantuan dan ketahanan terhadap Ukraina merupakan langkah yang cukup penting dalam mempertahankan keseimbangan dan kestabilan di kawasan benua Eropa, terutama negara aliansi dan mencegah meluasnya pengaruh Rusia. Di sisi lain, perkembangan konflik juga dapat mempengaruhi posisi strategisnya dengan negara sekutu, serta mempengaruhi persepsi aktor internasional terhadap komitmen AS kepada para aliansi. Dalam hal ini, apabila AS dapat mempertahankan kedaulatan ukraina, maka hal itu akan memperkuat NATO, mempertahankan pengaruhnya, serta mempertahankan kredibilitas AS terhadap aliansinya di Eropa (U.S. Global Leadership Coalition, n.d).

Lebih lanjut, perkembangan konflik Rusia dan Ukraina juga dapat berdampak pada kepentingan ekonomi AS, dimana konflik yang terus berlangsung secara bertahap mempengaruhi sektor pangan, energi, investasi, hingga rantai

pasokan internasional yang kemudian berdampak pada kondisi ekonomi AS. Kondisi tersebut tercermin dari situasi domestik, dimana terjadi perubahan harga gas dan kenaikan harga pada kebutuhan pangan masyarakat AS. Selain itu, dampak ekonomi juga berkaitan dengan Eropa, dalam hal ini sebagai salah satu mitra perdagangan utama dan hubungan komersial transatlantik yang cukup besar dengan AS, maka stabilitas kawasan Eropa memiliki peran penting terhadap AS (U.S. Global Leadership Coalition, n.d). Di sisi lain, keberhasilan Ukraina atas konflik juga memberikan peluang ekonomi terhadap AS, terutama melalui kerja sama pada sektor energi, pertanian, teknologi militer, investasi strategis, hingga sumber daya alam (*rare earths*) (Tsivkach, 2025). Dengan demikian, kepentingan ekonomi AS tidak hanya sebatas upaya meminimalkan dampak dari konflik Rusia-Ukraina, melainkan juga berkaitan dengan peluang ekonomi dari kerja sama dan investasi dengan Ukraina.

2.3 Perkembangan Penyaluran Bantuan Luar Negeri AS terhadap Ukraina pada Setiap Kepemimpinan

2.3.1 Bantuan selama Kepemimpinan Barack Obama (2009-2017)

Pada awalnya Ukraina tidak menjadi prioritas karena terdapat beberapa krisis yang menjadi fokus utama kebijakan luar negeri, seperti perang Irak-Afganistan, krisis keuangan global, dan relasi dengan Rusia. Kemudian, perhatian mulai berfokus pada Ukraina dimulai sejak terjadinya krisis politik tahun 2013 serta tindakan aneksasi krimea oleh Rusia pada tahun 2014, tepatnya di bawah kepemimpinan Barack Obama. Di bawah kepemimpinan Obama, AS secara tegas

menentang keras atas tindakan intervensi militer Rusia serta berkomitmen memberikan dukungan terhadap integritas teritorial dan kedaulatan Ukraina. Dukungan AS terhadap Ukraina tercermin dari penyaluran bantuan keuangan dan menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap setiap entitas dan individu Rusia, serta bekerja sama dengan UE dalam merespon krisis tersebut. Sementara itu, pemerintah Obama lebih memilih pendekatan diplomatik dan tekanan internasional, dibandingkan tindakan konfrontasi militer terhadap Rusia sebagai upaya menjaga stabilitas kawasan (Cocor, 2023).

Melansir laporan *Fact Sheet* (the White House, 2016), Pemerintah Amerika Serikat telah mengalokasikan dana bantuan sebanyak US\$1,3 miliar sejak tahun 2014 kepada Ukraina sebagai upaya untuk mempertahankan stabilitas nasional, memperkuat institusi nasional, serta merespon tekanan geopolitik. Selain itu, pada pertemuan antara Perdana Menteri (PM) Ukraina, Volodymyr Groysman dengan Wakil Presiden, Joe Biden mengumumkan bahwa AS menunggu persetujuan dari kongres atas rencana alokasi dana bantuan sekitar US\$220 juta kepada Ukraina dengan tujuan mendukung pertumbuhan energi dan ekonomi, serta reformasi politik. Dukungan lain juga tercermin dari pemberian *Loan guarantees* (jaminan pinjaman) sebanyak US\$2 miliar serta menyepakati jaminan pinjaman tambahan sebanyak US\$1 miliar. Di sisi lain, pemerintah AS juga secara aktif membantu Ukraina untuk mengembangkan bisnisnya untuk dapat menarik lebih banyak investasi asing (modal swasta) melalui upaya transparansi, peningkatan hak investor, penyederhanaan terkait aturan, hingga reformasi perbankan.

Selain bantuan pada aspek pertahanan nasional, data yang dilansir dari laporan *Fact Sheet* (the White House, 2016) menunjukkan bahwa di bawah kepemimpinan Obama, AS juga menyalurkan bantuan dari aspek kemanusiaan, dimana pada tahun 2016, sebanyak US\$112 juta disalurkan kepada Ukraina sebagai upaya membantu warga sipil yang terdampak konflik. Dalam hal ini, bantuan tersebut mencakup kebutuhan dasar, penciptaan lapangan kerja, pembangunan tempat tinggal sementara, serta perbaikan infrastruktur. Dengan demikian, kebijakan luar negeri pada pemerintah Obama tidak hanya berorientasi dalam aspek geopolitik, tetapi juga berfokus pada upaya mengurangi dampak sosial dari konflik Rusia-Ukraina. Selain itu, orientasi kebijakan Obama cenderung mengarah pada pendekatan *state-building* serta memprioritaskan dukungan terhadap mitra strategisnya, yakni Ukraina.

2.3.2 Bantuan selama Kepemimpinan Donald Trump (2017-2020)

Pada kepemimpinan pertama Donald Trump, kebijakan bantuan luar negeri AS awalnya menunjukkan keberlanjutan dari kebijakan pemimpin sebelumnya. Hal tersebut tercermin dari penyaluran bantuan yang disalurkan kepada Ukraina pada tahun 2017 sebesar US\$524,3 juta dan kemudian meningkat pada jumlah US\$706,5 juta pada tahun 2020. Di bawah kepemimpinan Trump bantuan terhadap Ukraina disalurkan secara seimbang baik ekonomi maupun militer, tetapi sedikit lebih menonjol pada dukungan militer (Ukraine Business News (UBN), 2025). Selain itu, pemerintah AS juga mulai memperluas program pelatihan militer Ukraina, mulai dari kemampuan tempur, perubahan kelembagaan tempur, serta peningkatan standar operasional yang lebih dekat dengan NATO. Hal tersebut, dilakukan sebagai

upaya untuk mendorong kemampuan dalam perang dan efektivitas militer Ukraina secara signifikan (Bender & Morgan, 2019).

Namun, selama kepemimpinan Trump, terdapat pergeseran arah kebijakan dari pemimpin sebelumnya, seperti persetujuan penjualan *Javelin anti-tank missiles* pada tahun 2018, yang sebelumnya ditolak keras oleh Obama karena dapat berpotensi memicu berkembangnya konflik. Hal tersebut, tercermin dari keputusan Gedung Putih untuk mengakhiri aturan terkait larangan pengiriman senjata mematikan pada Desember 2017. Kemudian, dilaksanakan pada Maret 2018, dimana AS menyalurkan bantuan sebanyak US\$47 juta yang terdiri dari 37 peluncur ATGM FGM-148 Javelin serta rudal kepada Ukraina. Di sisi lain, pergeseran yang teridentifikasi selama kepemimpinan Trump adalah terjadi penundaan sementara pada penyaluran bantuan sebanyak US\$400 juta oleh Office of Management (OMB) terhadap Ukraina selama 55 hari (Pashkov's, 2024). Melansir dari laporan dari Government Accountability Office (GAO) dalam *The New York Times* (2020), ditemukan bahwa Trump melakukan penundaan pada penyaluran bantuan yang sebelumnya telah mendapatkan persetujuan kongres (Lipton & Cameron, 2020).

Lebih lanjut, selama penyelidikan, GAO menemukan bahwa penundaan tersebut tidak disebabkan oleh adanya kendala administrasi, melainkan arahan langsung dari Donald Trump, Presiden Amerika Serikat. Berdasarkan temuan tersebut, GAO kemudian menetapkan Trump telah melanggar undang-undang *Impoundment Control Act* dengan menunda penyaluran bantuan yang sudah disetujui oleh kongres tanpa memenuhi ketentuan yang berlaku. Penundaan tersebut

semakin mendapatkan perhatian setelah adanya laporan dari *Whistleblower* terkait percakapan telepon antara Trump dan Zelensky pada Juli 2019. Dalam laporan tersebut, Trump diklaim telah memberikan tekanan terhadap Zelensky untuk melakukan penyelidikan terhadap lawan politiknya, yakni Joe Biden (BBC, 2019). Peristiwa tersebut yang kemudian memicu proses pemakzulan pertama terhadap Trump (2019) dengan dua tuntutan hukum, yakni penyalagunaan kekuasaan serta menghalangi keputusan kongres. Tetapi pada akhirnya, Trump dibebaskan pada Februari 2020, serta bantuan kembali disalurkan pada September 2019.

2.3.3 Bantuan selama Kepemimpinan Joe Biden (2021-2025)

Pada masa kepemimpinan Joe Biden, hubungan AS dan Ukraina kembali mengalami penguatan, terutama dalam menghadapi eskalasi konflik Rusia dan Ukraina pada awal tahun 2022. Di bawah kepemimpinan Biden, AS secara konsisten menempatkan Ukraina sebagai salah satu prioritas dalam kebijakan luar negeri, yang tercermin dari berbagai bentuk penyaluran bantuan pada aspek militer, ekonomi, dan politik. Selain itu, dengan berbagai agenda global terkait isu anti-korupsi dan demokrasi, Biden berupaya meningkatkan keamanan transatlantik dan memberi tekanan terhadap pengaruh rezim otoriter, seperti Tiongkok dan Rusia. Sejak tahun 2021, Departemen Pertahanan AS secara konsisten menyalurkan bantuan dalam berbagai bentuk paket, seperti *Presidential Drawdown Authority* (PDA) yang mencakup amunisi artileri, sistem pertahanan udara, anti rudal dan anti rudal-tank, mobilisasi, hingga berbagai perlengkapan militer lainnya. Selain itu, melalui *Ukraine Security Assistance Initiative* (USAI), pemerintah AS

menyalurkan bantuan sebagai upaya untuk memperkuat kemampuan pertahanan negara tersebut dalam jangka waktu yang panjang (U.S. Department of State, 2025)

Selain bantuan pada bidang militer, Biden juga berfokus pada upaya pertahanan dalam waktu jangka panjang, dimana pada juni 2024, AS mulai menandatangani perjanjian bilateral selama 10 tahun dengan Ukraina sebagai cerminan komitmen G7. Dalam hal ini, perjanjian tersebut mencakup dukungan ekonomi, pembangunan pertahanan, penguatan dan pelatihan militer, serta bantuan keamanan yang berkelanjutan. Dengan demikian, pemerintah Biden tidak hanya mengarahkan kebijakan AS hanya sebatas bantuan, melainkan sebagai upaya penting bagi Ukraina dalam menahan agresi Rusia, serta menjaga stabilitas regional (Mills, 2025).

Lebih lanjut, pada kepemimpinan Biden, penyaluran bantuan terhadap Ukraina menghadapi suatu proses dinamika domestik, dimana Gedung Putih berupaya untuk memperoleh dukungan kongres dalam menambahkan total dana yang akan dialokasikan. Dalam proses tersebut, Biden secara aktif memberikan dukungan serta mengarahkan para pejabat untuk melakukan upaya pendekatan secara langsung dengan kongres untuk memperoleh tambahan dana. Setelah melalui perdebatan dan hambatan, pada akhirnya kongres menyetujui alokasi paket bantuan sebanyak US\$61 miliar terhadap Ukraina (Saenz, 2024). Dukungan terhadap Ukraina terus dipertahankan hingga pada akhir masa kepemimpinan Biden, dimana pemerintah AS menyatakan keinginannya untuk meningkatkan penyaluran bantuan. Pada Januari 2025, total penyaluran bantuan yang telah

diberikan oleh AS kepada Ukraina sejak awal kepemimpinan Biden sebanyak US\$66,9 miliar (Mills, 2025).

2.3.4 Bantuan selama Kepemimpinan Donald Trump 2.0 (2025-penghentian sementara)

Pada Januari 2025, seiring dengan kembalinya Trump dilantik sebagai Presiden Amerika Serikat, arah kebijakan bantuan luar negeri terhadap Ukraina juga kembali mengalami perubahan yang signifikan. Dalam hal ini, kebijakan yang telah terbentuk arahnya selama tiga tahun, tepatnya kepemimpinan Biden, AS kembali menunjukan arah yang berbeda. Hal tersebut tercermin dari, laporan Council on Foreign Relations (2026), dimana sejak awal pelaksanaan kepemimpinan keduanya, Trump tidak lagi memberikan pengajuan orientasi bantuan militer baru kepada kongres. Dengan demikian, bantuan yang tetap mengalir pada periode awal Trump merupakan implementasi dari paket bantuan yang sebelumnya telah disetujui pada kepemimpinan Joe Biden.

Lebih lanjut, berbeda dari masa kepemimpinan pertama, penundaan bantuan pada tahun 2019 yang dilakukan secara tertutup, peristiwa tersebut terjadi kembali pada Maret 2025, dimana dilakukan secara terbuka pasca pertemuan di Oval Office pada Februari 2025. Pada awalnya, pertemuan antara Trump dan Zelensky bertujuan untuk membahas upaya penyelesaian konflik Rusia-Ukraina. Namun, pertemuan tersebut justru berakhir dengan ketegangan dan perselisihan karena adanya perbedaan pandangan, yang disampaikan secara terbuka kepada publik dan media. Dalam pertemuan tersebut, Trump menyampaikan pandangannya terhadap Ukraina yang tidak menunjukan sikap menghargai akan bantuan dan dukungan

yang selama ini diberikan AS. Perselisihan terus berlanjut hingga pada Maret 2025, dimana pemerintah Trump menyampaikan bahwa akan adanya penghentian sementara atas penyaluran bantuan terhadap Ukraina dengan menyebutkan keputusan tersebut merupakan upaya evaluasi akan penyelesaian konflik (Stone & Banco, 2025).

2.4 Sistem Kebijakan Bantuan Luar Negeri Amerika Serikat

Dalam sistem kebijakan luar negeri, pemerintah AS telah menerapkan sistem pembentukan arah kebijakan melalui interaksi antara banyak aktor, seperti eksekutif, legislatif, serta pihak lain. Hal tersebut sesuai dengan mekanisme pembentukan kebijakan luar negeri AS, yakni *check and balance*, suatu sistem yang menentukan pembagian dan pengawasan kekuasaan pada setiap tingkat lembaga. Mekanisme tersebut dilaksanakan sebagai upaya untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada satu lembaga atau seseorang. Dalam praktiknya, kongres memiliki kewenangan untuk mengenakan pajak dan menentukan penerimaan, serta pengeluaran keuangan publik. Selain itu, dalam pelaksanaannya kongres memiliki kewenangan untuk mengatur perdagangan, menyatakan perang, hingga membentuk dan mendukung kekuatan militer negara (Farivar, 2024).

Selain kongres, presiden (eksekutif) juga memiliki wewenang dalam proses pembentukan kebijakan bantuan luar negeri, yakni sebagai *commander-in-chief* (panglima tertinggi) yang berwenang untuk memimpin dan mengarahkan angkatan darat maupun laut AS. Selain itu, presiden juga memiliki kewenangan untuk merespon serangan dan mengerahkan secara langsung penggunaan kekuatan

militer. Akan tetapi, dalam praktiknya, wewenang yang dimiliki eksekutif tidak bersifat absolut, dimana terdapat kerangka pembatasan dan pengawasan yang mengharuskan adanya keterlibatan dari legislatif (European Parliament EPRS, 2017). Oleh karena itu, dalam proses perumusan, arah kebijakan luar negeri tidak hanya berlandaskan pada kewenangan yang dimiliki presiden (eksekutif), melainkan tetap harus melibatkan berbagai lembaga pemerintah dan nonpemerintah. Disisi lain, mekanisme *Checks and balance* juga diterapkan dalam pelaksanaan kebijakan bantuan luar negeri AS.

Kebijakan bantuan luar negeri merupakan salah satu dari sekian banyak alat kebijakan luar negeri AS yang digunakan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Dalam penyaluran bantuan luar negeri, termasuk Ukraina, secara teoritis dilaksanakan melalui dua tahapan, yakni *authorization* (otorisasi), tahap pengesahan kebijakan dan payung hukum, kemudian tahap *appropriation* (alokasi anggaran), tahap untuk menentukan jumlah dana melalui undang-undang anggaran. Namun, dalam pelaksanaannya, kedua tahapan tersebut tidak lagi relevan sebagaimana yang sudah diatur sejak awal. Dalam hal ini, rancangan undang-undangan (RUU) otoritas bantuan luar negeri yang berhasil disahkan hanya terjadi pada tahun 1985, tetapi kedepannya Komite Hubungan Luar Negeri yang berada di DPR terus mengalami kegagalan untuk meloloskan RUU tersebut. Hingga RUU tersebut secara rutin mengesampingkan aturan terpisah dan mulai membentuk sendiri ketentuan sesuai yang diperlukan (Arab Center Washington DC, 2016).

Sementara, RUU alokasi anggaran yang secara *de facto* menjadi landasan utama legislatif dalam memutuskan kebijakan bantuan luar negeri AS atau tidak

lagi hanya sebatas penentuan pendanaan sebagaimana RUU tersebut dibentuk. Di sisi lain, sesuai dengan sistem *checks and balance*, terdapat dua aktor utama yang harus ikut terlibat dalam proses kebijakan bantuan luar negeri AS, yakni kongres (berperan sebagai legislasi anggaran) serta eksekutif yang mencakup Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan, Presiden, hingga Office of Management and Budget (OMB) (berperan sebagai pelaksana). Dalam hal ini, lembaga eksekutif akan menyalurkan bantuan sesuai dengan instrumen hukum yang telah ditetapkan oleh kongres, seperti FMF, USAI, serta PDA (Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy, 2022). Sementara itu, OMB memiliki wewenang *apportionment* (administratif) dalam mengatur pencarian alokasi dana yang sebelumnya telah disetujui oleh kongres.

Namun, dalam pelaksanaannya, wewenang OMB memiliki batasan yang diatur dalam Impoundment Control Act 1974 (ICA), dimana keputusan yang diambil akan sah melalui mekanisme pengiriman *special message* secara resmi kepada kongres untuk menjelaskan secara spesifik dasar putusan tersebut. Dalam konteks penundaan 2019, keputusan OMB tersebut merupakan tindakan pelanggaran terhadap kewenangan yang dimiliki, dimana seharusnya lembaga tersebut hanya berfungsi sebagai administratif murni untuk mengatur jadwal penyaluran bantuan. Akan tetapi, OMB justru memberikan catatan kaki sebanyak sembilan kali secara bertahap mulai dari Juli hingga September 2019, sehingga dana yang telah dialokasikan berstatus tidak tersedia. Tindakan penahanan dana yang dilakukan OMB pada 2019 karena alasan kebijakan (presiden) yang pada dasarnya dilarang dalam undang-undang ICA (U.S. Government Accountability

Office, 2020). Dengan demikian, ketidak sejalan antara tindakan OMB dengan undang-undang ICA menjadi landasan utama dari GAO untuk menyimpulkan bahwa penahanan tahun 2019 merupakan penyalahgunaan wewenang (pelanggaran).

Secara keseluruhan, mekanisme penyaluran bantuan luar negeri AS berhasil menunjukkan gambaran terkait keterlibatan banyak aktor sehingga pergeseran arah kebijakan luar negeri dapat dipahami tidak hanya dari perubahan legislasi, tetapi melalui penggunaan wewenang yang dimiliki aktor tersebut. Dalam konteks penelitian ini, penulis akan menambahkan data terkait dukungan dari kongres dan opini publik AS terhadap keberlanjutan bantuan luar negeri AS terhadap Ukraina. Hal tersebut dilakukan karena pada dasarnya kedua aktor tersebut merupakan bagian dalam politik domestik sehingga dapat mempengaruhi ruang gerak pembentukan keputusan. Dengan melihat kecenderungan yang ditunjukkan oleh dua aktor tersebut, penulis akan dapat melihat apakah penundaan dan penghentian sementara bantuan pada tahun 2019 dan 2025 sejalan atau justru berbalik dengan kondisi yang berkembang di dalam negeri.

Lebih lanjut, apabila terdapat ketidak sejalan antara keputusan eksekutif dengan kondisi dalam negeri, situasi tersebut yang kemudian menjadi bukti empiris terkait pergeseran arah kebijakan bantuan luar negeri AS. Ketidaksejalan tersebut, yang menjadi landasan dilakukannya analisis pada Bab III, yakni untuk menjelaskan mengapa keputusan eksekutif, dalam hal ini Donald Trump tetap tidak sejalan dengan kondisi domestik yang cenderung mendukung bantuan. Data yang menunjukkan dukungan dari kedua aktor ini akan diuraikan, sebagai berikut:

2.4.1 Dukungan dari Kongres

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, data pemungutan suara yang telah dilakukan sejak periode 2014-2025 (konflik berlangsung) menunjukkan bahwa kongres cenderung mendukung keberlanjutan penyaluran bantuan luar negeri AS terhadap Ukraina. Dalam hal ini, dukungan dari kongres tidak hanya berasal dari Partai Demokrat, tetapi juga berasal dari Partai Republik, meskipun intensitasnya mengalami perubahan pada setiap masa kepemimpinan. Selain itu, dari partai republik cenderung menunjukkan penurunan, terutama sejak masa kepemimpinan Trump 1.0. Pada masa kepemimpinan Barack Obama (2013-2017) dukungan kongres tercermin dari proses legislasi beberapa undang-undang yang dibentuk untuk mendukung Ukraina, seperti RUU dukungan kedaulatan, integritas, demokrasi, dan stabilitas ekonomi Ukraina pada tahun 2014. Undang-undang tersebut diloloskan melalui voting secara lisan, 385 berbanding 23 di kamar DPR, sedangkan Senat sekitar 98 berbanding 2 (Congress.Gov, 2014). Undang-undang lain yang berhasil disahkan oleh kongres, yakni RUU yang mewajibkan *Radio Free Europe-Radio Liberty and Voice of AS* sebagai upaya meningkatkan suara di Ukraina bagian Timur dan Krimea (Congress.Gov, 2014) .

Selain kedua RUU tersebut, pada 18 Desember 2014, kongres menyerahkan rancangan UU *Ukraine Freedom Support Act of 2014* dengan suara 18 berbanding 0 (Foreign Relations Committee, 2014). Kemudian, pada kepemimpinan Donald Trump (1.0), kongres tetap menunjukkan dukungan terhadap penyaluran bantuan, salah satunya tercermin dari pengesahan RUU *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)* yang sekarang lebih dikenal dengan H.R. 3364.

RUU yang secara formal mengatur pemberian sanksi terhadap Rusia, Iran, hingga Kore Utara. RUU tersebut lolos melalui hasil voting yang dilakukan di DPR dan Senat, dimana hasilnya sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Hasil Voting terhadap RUU CAATSA di DPR pada Juli 2017

	Yes	No	Not Voting
Demokrat	190	0	4
Republik	229	3	7
Independen	0	0	0
Total	419	3	11

Sumber: U.S. Congress

Tabel 2. 2 Hasil voting terhadap RUU CAATSA di Senat pada Juli 2017

	Yes	No	Not Voting
Demokrat	46	None	None
Republik	51	1	None
Independen	1	1	None
Total	98	2	None

Sumber: U.S. Congress

Kemudian, Trump menandatangani RUU tersebut pada Agustus 2017 yang diiringi oleh kritikan akan keputusan kongres tersebut dengan menyebutkan bahwa *” I built a truly great company worth many billions of dollars. That is a big part of the reason I was elected. As President, I can make far better deals with foreign countries than Congress”* (Miller, 2017). Di sisi lain, kongres juga mengesahkan alokasi dana kepada Departemen Pertahanan sebanyak US\$230 juta, membentuk kausal kerja sama keamanan siber. Serta, legislatif membentuk program khusus

cabangnya yang disebut sebagai International Open World dengan hasil voting 417 (setuju) berbanding 1 (menolak) (U.S. Congressman Joe Wilson, 2023). Bahkan tahun 2019 sempat terjadi ketegangan antara legislatif dengan Trump (Finnegan & Gittleson, 2020).

Selain mengalami perselisihan dengan Trump, pada tahun 2019, kongres meloloskan pengalokasian bantuan sebanyak US\$391 juta kepada Ukraina sebagai upaya merespon gerakan separatistis yang mendapatkan dukungan dari Rusia. Namun, dana tersebut disalurkan pada September 2019 (penundaan sementara) (Zengerle, 2026). Selanjutnya, pada kepemimpinan Joe Biden (2021-2025), dimana pola dukungan dari kongres relatif bertahan, salah satunya tercermin melalui persetujuan alokasi paket bantuan sebanyak US\$61 miliar terhadap Ukraina pada 2024. Paket tersebut diloloskan melalui dukungan yang bersifat bipartisan, yakni 210 anggota demokrat dan 101 republik (Saenz, 2024). Selain itu, kongres juga menambahkan persyaratan baru yang berkaitan dengan ketentuan pengawasan pada setiap paket yang akan disalurkan.

Lebih lanjut, pada masa kepemimpinan Biden, dukungan kongres juga tercermin dari serangkaian undang-undang pendanaan sebagai respon atas serangan Rusia pada tahun 2020 terhadap Ukraina, yang berhasil disahkan melalui voting. Dalam hal ini, voting yang dilakukan oleh kongres dibagi berdasarkan jenis legislasi yang berkaitan dengan bantuan AS terhadap perang Rusia-Ukraina, yakni RUU bantuan khusus kepada Ukraina sebanyak US\$60,8 miliar dengan dukungan suara 311 berbanding 112 (Partai Republik terpecah) (Atlantic Council, 2024). Selain itu, melansir dari abc News (2024), senat mengesahkan paket bantuan

terhadap Ukraina, Israel dan Taiwan sebanyak US\$95 miliar, melalui hasil voting 79 (setuju) berbanding 18 (menolak). Hasil voting tersebut bersifat bipartisan, dimana 31 anggota republik dengan 48 dari anggota demokrat. Dengan demikian, konsistensi yang ditunjukkan oleh kongres menunjukkan bahwa lembaga tersebut relatif mendukung penyaluran bantuan terhadap Ukraina (Peller et al., 2024).

2.4.2 Dukungan dari Opini Publik

Opini publik memiliki ruang lingkup yang berbeda dengan kongres karena tidak memiliki kapasitas untuk menerima atau menolak suatu kebijakan bantuan luar negeri. Namun, secara tidak langsung, opini publik dapat mempengaruhi pengambilan keputusan, yakni melalui pertimbangan kongres yang mewakili masyarakat, pertimbangan politik presiden, hingga peran media dan kelompok kepentingan, sehingga menjadi tekanan politik yang terlihat dan menarik perhatian aktor lain. Oleh karena itu, data opini publik ditempatkan sebagai konteks politik domestik, tidak sebagai aktor formal yang telah diuraikan dalam sistem kebijakan bantuan luar negeri AS.

Secara umum, opini publik terhadap keberlanjutan bantuan luar negeri AS terhadap Ukraina menunjukkan pola yang konsisten mendukung, meskipun dalam beberapa periode kepemimpinan terjadi dinamika antar kelompok. Beberapa survei menunjukkan bahwa mayoritas masyarakat AS tetap memberikan dukungan terhadap penyaluran bantuan, baik dari awal konflik hingga beberapa tahun setelahnya. Dukungan pertama, tercermin dari hasil survei *Reagan National Defense Survey* (2018), yang menunjukkan bahwa sebelum terjadinya invasi tahun 2022, mayoritas masyarakat AS memandang Rusia sebagai suatu ancaman. Dalam

hal ini, sebanyak 74% menyebutkan bahwa Rusia adalah musuh, 19% memandang Rusia sebagai sekutu, serta 30% melihat Rusia sebagai ancaman terhadap AS (kafura & Smeltz, 2024).

Selain pandangan terhadap Rusia, survei *Reagan National Defense Survey* (2018) juga menemukan bahwa sekitar 59% responden memandang positif terhadap NATO. Melansir dari survei lain, yakni *Chicago Council on Global Affairs/Ipsos* (2024) yang dilakukan pada tahun 2024, tercatat bahwa sekitar 58% masyarakat AS mendukung penyaluran bantuan ekonomi terhadap Ukraina, serta 58% mendukung pengiriman senjata dan perlengkapan militer. Meskipun dalam prosesnya, survei tersebut menunjukkan bahwa adanya perbedaan dukungan antara partai, dimana dari partai demokrat terdapat sebanyak 75% mendukung bantuan militer, serta 78% mendukung penyaluran bantuan ekonomi. Sementara dari partai republik mengalami penurunan yang cukup signifikan, yakni sekitar 53% responden menolak pengiriman bantuan militer dan 58% menolak penyediaan bantuan ekonomi terhadap Ukraina. Sedangkan untuk kelompok independen, tercatat bahwa sekitar 54% mendukung penyaluran ekonomi dan militer (kafura & Smeltz, 2024).

Namun, walaupun dalam survei *Chicago Council on Global Affairs/Ipsos* (2024) menunjukkan adanya perubahan pada dukungan publik, hasil keseluruhan menunjukkan bahwa masyarakat AS tidak menolak penyaluran bantuan terhadap Ukraina. Hal tersebut, tercemin dari hasil survei, dimana sekitar 69% bipartisan, baik republik, demokrat, maupun independen relatif mendukung kemungkinan untuk Ukraina dapat bergabung dengan NATO. Serta, sekitar 60% responden berpendapat bahwa hubungan keamanan antara Ukraina dan AS justru akan

memperkuat keamanan nasional negara tersebut (Kafura & Smeltz, 2024). Dengan demikian, survei yang dilakukan oleh beberapa sumber menunjukkan bahwa masyarakat AS pada umumnya tetap menunjukkan dukungan terhadap keberlanjutan bantuan luar negeri AS terhadap Ukraina, meskipun tingkat dukungannya mengalami penurunan, terutama dari pendukung republik.

2.5 Perjalanan Hidup Donald Trump (Aktor Kebijakan Luar Negeri

Amerika Serikat)

Melansir dari White House US (n.d), Donald Trump lahir pada 14 Juni 1946, di New York, Amerika Serikat. Trump merupakan anak keempat dari lima bersaudara dalam keluarga Frederick Christ Trump dan Mary Macleod, seorang pengembang real-estat yang sukses di New York. Dengan latar belakang keluarga bisnis, Trump terbiasa dengan persaingan dan keuntungan. Trump menempuh pendidikan di New York Military Academy dan melanjutkan pendidikannya ke Wharton School of Finance, University of Pennsylvania pada tahun 1968, dengan gelar sarjana ekonomi. Kemudian, pada tahun yang sama, Trump memulai karirnya dengan bergabung dalam perusahaan milik ayahnya (*Donald J. Trump*, n.d.).

Sejak tahun 1971, Trump mulai mengambil alih perusahaan ayahnya dan menggantinya menjadi Trump Organization. Di bawah kepemimpinannya, Trump berhasil melibatkan perusahaan tersebut dalam berbagai proyek besar pada periode 1970-1980, seperti pembangunan Trump Tower di Fifth Avenue, Manhattan, Grand Hyatt New York, dan daerah lain. Selain itu, Trump juga mulai melakukan perluasan pada bisnisnya dalam sektor perhotelan dan kasino, Trump Taj Mahal,

serta Trump Plaza Hotel (BBC News, 2024). Di sisi lain, pada tahun 1987, tercatat bahwa Trump menghabiskan dana pribadinya sekitar US\$94.801 hanya untuk memasang iklan satu halaman penuh pada tiga surat kabar besar, yakni The New York Times, The Boston Globe, serta The Washington. Melalui iklan tersebut, Trump menyampaikan pendapatannya terkait kebijakan pemerintah, terutama pertahanan luar negeri terkait biaya yang harus ditanggung oleh AS hanya untuk melindungi atau membantu negara sekutu (KRUSE, 2016).

Selama perjalanan bisnisnya, Trump Organization telah melewati beberapa tantangan, dimana pada 1980-an, Trump mengalami perubahan kondisi keuangan yang disebabkan oleh perubahan kondisi pasar. Selain itu, Trump juga mengalami kebangkrutan pada beberapa perusahaan miliknya, seperti hotel, kasino, serta proyek investasi (BBC News, 2024). Dalam merespon krisis tersebut, Trump melakukan berbagai upaya untuk reorganisasi bisnisnya, dimana beberapa aset dijual atau dialihkan kepemilikannya kepada para pihak pemberi pinjaman. Hal tersebut dilakukan sebagai strategis penyelesaian kewajiban hutang, kemudian Trump mulai menurunkan tingkat keterlibatan langsung pada pengelolaan beberapa aset. Selain itu, Trump mulai berfokus pada strategi *brand licensing* (pemanfaatan merek), yakni “Trump”. Meskipun mengalami ketidakstabilan pada bisnisnya, Trump tetap dikenal oleh publik sebagai seorang pebisnis yang sukses (Waterhouse, n.d.).

Selain menjadi seorang pebisnis yang sukses, sejak menjadi sorotan pada berbagai media, Trump juga mulai dikenal oleh masyarakat AS. Keberhasilan tersebut, dimulai sejak Trump mulai menerbitkan serangkaian buku mengenai

bisnis, salah satunya adalah *The Art of the Deal* pada tahun 1987 yang kemudian populer dan berada pada peringkat pertama dalam daftar buku terlaris versi *The New York Time* (VOA, 2019). Selain itu, sejak tahun 1987, Trump kerap sekali muncul dalam berbagai program televisi dan film, seperti *The Jeffersons*, *The Fresh Prince of Bel-Air*, *The Nanny*, serta program lainnya. Puncak karir Trump dalam dunia hiburan adalah ketika dirinya menjadi pembawa acara dalam *The Apprentice*, salah satu program *reality show* yang menampilkan kemampuan peserta terkait bisnis. Hingga pada tahun 2017, dengan kemenangannya dalam pemilu tahun tersebut, Trump mulai menjabat menjadi presiden AS dan digantikan oleh Arnold Schwarzenegger, seorang aktor dan Gubernur California (Husen, 2017).

Di samping karirnya sebagai pebisnis dan aktor publik, Trump telah beberapa kali menunjukkan ketertarikan pada ranah politik. Melansir dari BBC (2024), pada tahun 1980, dalam sebuah wawancara Trump menggambarkan ranah politik sebagai “kehidupan yang kejam”, tetapi memasuki tahun 1987, dirinya mulai menunjukkan ketertarikan untuk mencalonkan diri sebagai presiden (BBC News, 2024). Pada tahun 1999, Trump menjadi anggota Partai Reformasi dan mulai membentuk komite eksplorasi presiden pada pemilihan tahun 2000, namun tidak berlanjut karena gagal dalam konvensi partai tersebut. Akan tetapi, kondisi tersebut tidak menurunkan ambisi Trump yang justru mulai lebih vokal dalam mengemukakan persoalan politik domestik AS. Memasuki tahun 2012, Trump kembali menapakan jejak dalam ranah politik AS dengan langkah yang berbeda dari sebelumnya, dimana dirinya berpartisipasi dalam “The Birther Movement”,

suatu organisasi yang meyakini bahwa Presiden Obama tidak lahir di AS (Husen, 2017).

Kemudian, melansir dari buku Federal Election Commission dalam Buku Jatuh Bangun Trump (2017), Trump mulai bergabung dengan partai Demokrat, serta dirinya telah menghabiskan cukup banyak biaya untuk dapat bergabung dengan partai tersebut. Namun, Partai Demokrat menunjukkan ketidak inginan adanya anggota seperti Trump, sehingga tergeser dari kandidat presiden dari partai tersebut. Sementara pada tahun 2009, Trump memutuskan untuk keluar dari Partai Demokrat dan mulai bergabung kembali dengan Partai Republik. Setelah dua tahun, Trump kembali keluar dari partai tersebut dengan keyakinan bahwa dirinya sebenarnya tidak memiliki ketertarikan untuk berpartisipasi dalam partai, tetapi pada tahun 2012 dirinya berafiliasi kembali dengan partai tersebut. Pada akhirnya, tahun 2015, Trump mulai mengumumkan bahwa secara resmi dirinya akan mencalonkan diri pada pemilihan umum tahun 2016 dari partai republik (Husen, 2017).

Selama proses kampanye, Trump kerap sekali mengusung narasi Make America Great Again (MAGA) yang dibangun dengan pandangan bahwa AS berada dalam kemunduran di berbagai aspek sehingga membutuhkan pemimpin yang mampu memulihkan kondisi dan kekuatan nasional. Selama kampanye, Trump fokus mengaitkan narasi tersebut dengan persoalan nasional AS, seperti imigrasi ilegal, nasional, peninjauan kembali perdagangan internasional, memperkuat ekonomi dan keamanan nasional, serta penyediaan lapangan kerja. Dalam hal ini, MAGA tidak hanya berperan sebagai suatu narasi selama kampanye,

tetapi juga mencerminkan orientasi politik Trump yang kemudian menempatkan kepentingan nasional sebagai prioritas kebijakan. Dengan demikian, keberhasilan Trump dalam menyampaikan narasi dan tingginya pengakuan publik terhadap dirinya memiliki kontribusi terhadap kemenangan pemilu presiden tahun 2016 (Richard, 2023).

Secara keseluruhan, penjelasan bab ini menunjukkan bahwa Ukraina memiliki posisi strategis pada kebijakan luar negeri AS, terutama pada aspek keamanan dan pertahanan, ekonomi, serta geopolitik. Kepentingan tersebut yang kemudian mendasari keberlanjutan penyaluran bantuan terhadap Ukraina, meskipun dalam pelaksanaannya mengalami dinamika menyesuaikan masa kepemimpinan presiden. Sementara itu, dalam sistem kebijakan luar negeri, AS menerapkan mekanisme *checks and balance*, dimana itu juga diterapkan dalam penyaluran bantuan luar negeri. Dalam hal ini, penyaluran bantuan secara institusional, harus melibatkan berbagai aktor, seperti kongres, presiden, berbagai lembaga eksekutif, serta dapat dipengaruhi oleh dukungan domestik.

Namun, pada kepemimpinan Trump, baik yang pertama maupun kedua menunjukkan ketidaksejajaran dengan kepentingan strategis serta dukungan yang relatif ada pada tingkat lembaga dan domestik. Ketidaksejajaran tersebut tercermin dari kebijakan penundaan dan penghentian sementara penyaluran bantuan. Kondisi tersebut yang kemudian menunjukkan bahwa adanya faktor lain yang perlu untuk dipertimbangkan dan dikaji dalam menjelaskan pergeseran kebijakan bantuan luar negeri AS terhadap Ukraina.