

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Pada masa pandemi Covid-19 di tahun 2020, *World Health Organization* (WHO) menghadapi salah satu tantangan terbesar selama organisasi ini berjalan. Dimana pada saat genting dan krusial dalam menangani wabah tersebut, WHO justru terancam kehilangan salah satu anggota paling pentingnya, yakni Amerika Serikat. Pada masa awal tahun 2020, Amerika Serikat yang pada saat itu dipimpin oleh Presiden Donald Trump menuding bahwa WHO kurang efektif dalam menangani virus Covid-19 dan mengancam untuk keluar dari organisasi internasional tersebut (Borger & Rourke, 2020).

Semua berawal pada tanggal 14 April 2020, dimana Trump memberhentikan sementara pendanaan kepada WHO. Hal tersebut Trump lakukan dengan menuding bahwa WHO menutupi atas bahaya virus Covid-19 dan adanya kesalahan atau kegagalan dalam menangani pandemi (Smith, 2020). Di taman mawar Gedung Putih, Trump mengatakan “Dengan menyebarnya pandemi Covid-19, kami sangat khawatir apakah kemurahan hati Amerika telah dimanfaatkan sebaik mungkin. Kenyataannya adalah WHO gagal dalam memperoleh, memverifikasi, dan membagikan informasi secara tepat waktu dan transparan”. Trump menjelaskan bahwa WHO dan media terlalu meremehkan apa yang sebenarnya terjadi sehingga terjadinya kelalaian yang membuat upaya pencegahan penyebaran virus corona kurang efektif.

Satu bulan selanjutnya, tepatnya pada tanggal 19 Mei 2020, Trump kembali memberikan tekanan dengan menyatakan memberhentikan pendanaan terhadap WHO secara permanen dan menarik AS keluar dari organisasi tersebut. kecuali adanya reformasi atau perbaikan yang substantif dalam kurun waktu 30 hari (Borger & Rourke, 2020). Trump menyampaikan hal tersebut melalui surat yang dikirimkan langsung kepada Direktur Jenderal WHO yakni Tedros Adhanom Ghebreyesus, dengan alasan bahwa organisasi tersebut dipengaruhi campur tangan dari China dan bersifat kurang independen. Setelah itu pada tanggal 29 Mei 2020, Trump mengumumkan bahwa Amerika Serikat memutus seluruh hubungan dengan WHO . Trump memberikan alasan bahwa WHO gagal dalam melaksanakan reformasi perbaikan fondasi yang dituntut oleh Trump. Trump menyampaikan bahwa “kami akan memutus hubungan dengan WHO dan akan mengalihkan dana tersebut ke kebutuhan Kesehatan Masyarakat global mendesak lainnya di seluruh dunia yang layak mendapatkan perhatian” (Borger, 2020).

Adanya rentetan kejadian dan pernyataan dari Trump diatas yang bersamaan dengan terjadinya pandemi Covid-19 tentu saja menarik perhatian dan respons dari banyak sisi. Respons berasal dari domestik dan internasional, dengan mayoritas respons bersifat negatif. Hal ini tidaklah mengagetkan, mengingat Amerika Serikat merupakan salah satu negara anggota WHO dengan dana sumbangan terbesar. Pada tahun 2018-2019, AS menyumbang sebesar lebih dari 400 juta dolar Amerika, dan dana WHO pada tahun tersebut berada pada kisaran 6 miliar dolar Amerika, sehingga AS menyumbang sekitar 15% dari seluruh dana WHO pada tahun tersebut (Smith, 2020). Jika melihat data tersebut dan melihat rentetan kejadian serta

pernyataan Trump yang menarik Amerika keluar dari WHO, tidak salah jika disimpulkan WHO kehilangan donor terbesar dan mengancam pendanaan yang bisa digunakan untuk pengembangan dalam bidang kesehatan yang juga melemahkan kapabilitas WHO dalam mengatasi pandemi Covid-19.

Meskipun banyak sekali tentangan dari berbagai kritikus baik itu dari dalam maupun luar negeri, Trump tetap melanjutkan usahanya untuk segera mengeluarkan Amerika dari WHO. Pada tanggal 6 Juli 2020, administrasi Trump telah memberitahukan kepada Kongres dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bahwa Amerika Serikat secara resmi keluar dari WHO, yang berlaku pada Juli tahun 2021 (Rogers & Mandavilli, 2020). Namun Trump gagal melanjutkan masa kepresidenannya dan Presiden Amerika Serikat yang baru, yakni Joe Biden membatalkan penarikan diri Amerika Serikat dari WHO. Biden secara resmi menjabat sebagai Presiden pada tanggal 20 Januari 2021, dan pada hari yang sama juga membatalkan penarikan tersebut (Ravelo, 2021). Biden melakukannya dengan mengirimkan surat kepada Sekretaris Jenderal PBB Antonio Guterres untuk menarik surat yang dikirim oleh Trump pada 6 Juli 2020. Langkah Biden ini merupakan langkah yang ditunggu oleh banyak pihak di bidang Kesehatan global. Meskipun demikian, Trump yang kembali menjabat sebagai presiden periode keduanya pada tanggal 20 Januari 2025, kembali melanjutkan upaya untuk menarik keluar AS dari WHO. Tetapi kali ini dilakukan dengan langkah yang lebih kongkret atau ekstrem, yakni dengan menandatangani Perintah Eksekutif 14155 yang berjudul “*Withdrawing the United States from the World Health Organization*”,

yang secara formal melanjutkan proses penarikan keluar AS dari WHO (U.S. Department of Health and Human Services, 2026).

Pernyataan Trump dan keputusan Amerika Serikat untuk keluar dari WHO pada masa pandemi merupakan guncangan hebat yang berdampak secara global. Meskipun menghadapi banyak tentangan dari para kritikus dari dalam dan luar negeri, serta melalui satu periode pergantian presiden, Keputusan ini tetap dilanjutkan dan secara formal telah selesai. Melihat fenomena tersebut topik ini dapat menjadi kajian untuk melihat bagaimana suatu faktor determinan mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Berikut ini merupakan beberapa penelitian, analisa, atau penulisan yang melihat pergantian arah politik luar negeri Amerika Serikat pada masa presiden Donald Trump.

Penulisan pertama adalah karya (Maulana & Yuliantoro, 2024) dengan judul “DONALD TRUMP’S FOREIGN POLICY: WITHDRAWAL FROM INTERNATIONAL REGIMES AND ORGANIZATIONS”. Jurnal ini melihat perubahan transformatif dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat selama masa presiden Donald Trump, yang fokus pada penarikan diri dari perjanjian internasional seperti Perjanjian Paris, TPP, UNHRC, UNESCO, dan UNRWA. Menggunakan teori Poliheuristik, jurnal ini bertujuan untuk memahami alasan penarikan AS dari organisasi Internasional selama pemerintahan Trump. Penulisan ini menemukan bahwa terdapat tiga pilihan, yakni bertahan, negosiasi ulang, atau menarik diri yang harus dipilih oleh Trump. Penulisan ini memberikan indikasi bahwa visi Trump yakni *America First* menjadi faktor utama dalam penilaiannya dalam mempertimbangkan hubungan AS dengan entitas internasional ke depannya.

Kemudian akhirnya keputusan penarikan diri AS dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa tuntutan negosiasi ulang AS yang tidak dipenuhi serta untuk mengurangi beban keuangan bagi Amerika Serikat.

Kemudian penulisan kedua adalah karya (Zega, 2024) dengan judul “FAKTOR DOMESTIK KEPUTUSAN AMERIKA SERIKAT MENGUNDURKAN DIRI DARI *ARMS TRADE TREATY* PADA TAHUN 2019”. Penulisan ini melihat bagaimana perubahan dinamika politik Amerika Serikat terhadap Arms Trade Treaty (ATT) yang menolak untuk melanjutkan proses ratifikasi. Penulisan ini menggunakan teori Foreign Policy Diplomacy Making (FPDM) oleh William de Coplin untuk melihat mengapa Amerika Serikat mengundurkan diri dari ATT pada tahun 2019. Penulisan ini menemukan bahwa faktor mundurnya Amerika Serikat dari ATT Adalah karena pengaruh dari aspek *policy influencer*, yakni kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh besar terhadap pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Keputusan keluarnya AS dari ATT dipengaruhi besar oleh National Rifle Association (NRA) sebagai kelompok kepentingan yang melihat bahwa ATT membatasi penjualan senjata domestik Amerika Serikat, yang bertentangan atau melanggar Amandemen Kedua AS. NRA juga memiliki sumber daya dan kemampuan untuk mempengaruhi para politisi di pemerintahan, yang menjadi salah satu faktor domestik pengaruh keluarnya Amerika Serikat dari ATT.

Penulisan ketiga adalah skripsi oleh (Dewi, 2022) dengan judul “ANALISIS PENYEBAB PENARIKAN DIRI AMERIKA SERIKAT DARI PERJANJIAN *INTERMEDIATE-RANGE NUCLEAR FORCES* MASA PEMERINTAHAN

DONALD TRUMP TAHUN 2019”. Penulisan ini memiliki tujuan untuk memberikan deskripsi bagaimana penarikan diri Amerika Serikat dari perjanjian Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) dan memberikan analisis mengapa Amerika Serikat menarik diri dari INF pada masa kepresidenan Trump. Penulisan ini menggunakan teori dan konsep kerja sama internasional dan pembuatan kebijakan luar negeri untuk melihat faktor penyebab mundurnya Amerika Serikat dari perjanjian INF. Penulisan ini menemukan bahwa terdapat pengaruh dari dinamika internasional seperti sikap tidak konsisten pemerintah Rusia terhadap INF yang selalu berseberangan dengan pihak barat seperti AS dan Uni Eropa. Selain itu munculnya kekuatan negara baru, Rusia yang memperbanyak misil, serta pengaruh dinamika politik, ekonomi dan militer domestik Amerika Serikat juga ikut menjadi faktor penyebab keputusan keluarnya Amerika Serikat mundur dari perjanjian INF.

Melihat beberapa penelitian diatas, terlihat sebuah *gap* atau celah penelitian yang belum dilihat sebelumnya. Pada penulisan pertama melihat adanya perubahan arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada masa kepresidenan Donald Trump secara luas, yang mana mencakup beberapa studi kasus sekaligus. Kemudian penulisan kedua melihat bagaimana mundurnya Amerika Serikat dari ATT, yang mana dilihat melalui teori FPDM oleh Coplin. Setelah itu penulisan ketiga fokus pada penyebab penarikan diri Amerika Serikat dari perjanjian INF yang dilihat melalui teori dan konsep kerja sama internasional dan pembuatan kebijakan luar negeri. Akhirnya ditemukan celah penelitian yakni bagaimana Donald Trump mengambil keputusan untuk mengundurkan Amerika Serikat dari WHO yang

dilihat melalui teori Foreign Policy Change oleh Eidenfalk, yang dimana merupakan studi kasus baru dan menggunakan teori yang belum digunakan.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Apa faktor determinan dalam pengambilan keputusan keluarnya AS dari WHO pada tahun 2020 – 2025?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penelitian ini adalah sebagai pemenuhan tugas kuliah skripsi yang merupakan tugas akhir dan salah satu persyaratan untuk mendapatkan gelar S1 Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik, UPN “Veteran” Jawa Timur. Penulisan ini juga memiliki tujuan dimana diharapkan dapat memberikan perspektif baru terhadap studi kasus yang diteliti dan menjadi kontribusi pada ilmu pengetahuan.

1.3.2 Tujuan Khusus

Penelitian ini memiliki tujuan khusus untuk mengetahui dan memahami faktor determinan yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan pada kasus mundurnya Amerika Serikat dari WHO pada tahun 2020 sampai 2025.

1.4 KERANGKA TEORI ATAU KONSEP

1.4.1 Teori Foreign Policy Change

Teori *Foreign Policy Change* atau Perubahan Kebijakan Luar Negeri adalah teori yang dikemukakan oleh Joakim Eidenfalk, yang melihat bagaimana suatu

aspek mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009). Adanya variabel independen dalam teori ini membantu meningkatkan pemahaman tentang apa yang menyebabkan serta mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri dengan melihat *Sources of Change* atau sumber perubahan. Teori ini juga menaruh titik berat pada pembuat atau pengambil keputusan utama serta persepsi mereka membantu meningkatkan penjelasan dari teori ini. Berikut ini adalah beberapa faktor atau aspek yang berpengaruh pada perubahan kebijakan luar negeri.

Sumber Perubahan dibagi menjadi faktor domestik dan faktor internasional, dimana keduanya difokuskan secara merata, namun pada studi kasus satu faktor dapat lebih berpengaruh daripada yang lain. Faktor Perubahan Domestik, dimana faktor ini merupakan bagian penting yang tidak jarang merupakan faktor kunci dalam mempengaruhi dan memberikan tekanan pada pemerintahan dalam perubahan kebijakan luar negeri. Pengambil Keputusan harus memperhitungkan faktor domestik ketika memutuskan kebijakan luar negeri, karena pengambil keputusan membutuhkan faktor domestik atau publik agar bisa tetap menjabat. Dalam Faktor ini terdapat lima sumber yang menjadi sumber perubahan domestik, yakni Birokrasi, Opini Publik, Media, Kelompok Kepentingan, dan Partai Politik (Eidenfalk, 2009).

Pertama adalah Birokrasi, lebih sering dilihat sebagai sumber stabilitas daripada sumber perubahan. Operasi birokrasi dilihat sebagai hambatan untuk mencapai perubahan kebijakan luar negeri. Tetapi ketika sebuah kelompok dalam birokrasi berada di posisi yang dekat dengan Menteri atau pejabat tinggi

pemerintahan yang lain, maka mereka bisa menjadi faktor penting dalam adanya perubahan kebijakan luar negeri.

Kedua adalah Opini Publik, merupakan sumber perubahan hal yang penting karena pemerintahan membutuhkan dukungan dari publik khususnya suara mereka agar dapat mengejar kebijakan dan untuk memastikan agar menjabat kembali di pemerintahan. Seperti yang ditunjukkan oleh Anthonsen, publik mempertimbangkan kebijakan luar negeri ketika memutuskan partai mana yang dipilih. Apabila publik kurang puas dengan kebijakan tertentu, publik bisa memberikan tekanan kepada pengambil keputusan. Opini publik juga menjadi faktor penting untuk memberikan dukungan kepada kelompok kepentingan dan kelompok lain dalam usahanya untuk mempengaruhi keputusan pemerintah.

Ketiga adalah Media, merupakan garis hubung atau sarana yang menghubungkan publik dengan pemerintahan, yang berarti pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan media jika pemerintah ingin mendapat dukungan untuk kebijakannya. Dalam konteks pengaruh perubahan kebijakan luar negeri, media bisa membantu membuat atau menetapkan agenda dan membentuk opini publik, dengan memberikan informasi dari pemerintah kepada publik. Media juga bisa menjadi penyelidik dengan memberikan informasi terbaru untuk pemerintah ataupun publik, yang bisa menyebabkan perubahan dalam kebijakan luar negeri. Media juga bisa menjadi forum untuk berbagai aktor agar dapat mendukung atau menentang suatu kebijakan. Sehingga media dapat memberikan pengaruh pada isu kebijakan yang signifikan dengan memberikan dukungan ataupun menentangnya,

Keempat adalah Kelompok Kepentingan, yaitu suatu asosiasi yang terorganisir, yang terlibat dalam kegiatan terkait keputusan pemerintah. Kelompok kepentingan mencakup kelompok yang dibentuk warga yang terfokuskan pada isu tertentu, serta lobi profesional, bisnis, dan firma hukum kepentingan publik. Kelompok kepentingan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan karena dengan fokus pada isu tunggal yang menarik perhatian opini publik atau pemilih, membuat pengambil keputusan menanggapi kelompok ini dengan serius, karena jika tidak bisa berpotensi kehilangan suara dan dukungan.

Kelima adalah Partai Politik, yang merujuk pada partai politik di parlemen, umumnya partai politik yang dukungannya dibutuhkan pemerintahan untuk dapat memerintah, atau untuk melanjutkan/mengubah kebijakan tertentu. Partai oposisi juga termasuk sebagai faktor yang berpengaruh dalam pembentukan kebijakan. Tekanan dari pemilih dan opini publik dapat memberikan tekanan pada anggota parlemen, yang mungkin memberikan tekanan pada pemerintah mengenai isu kebijakan tersebut. Pengambil keputusan memerlukan dukungan partai politik karena itu mereka mungkin harus mempertimbangkan pandangan para partai politik dalam pembentukan kebijakan.

Kemudian terdapat Faktor Perubahan Internasional, dimana faktor ini menggunakan teori realisme dan *Complex Interdependence* untuk menjelaskan bagaimana faktor internasional mempengaruhi proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri. Kedua teori tersebut saling melengkapi karena realisme memandang negara sebagai aktor utama, sedangkan Complex Interdependence juga melihat institusi atau aktor non-negara sebagai faktor penting. Dalam faktor ini

terdapat empat sumber perubahan, yakni Faktor Global, Faktor regional, Hubungan Bilateral, dan Aktor non-Negara (Eidenfalk, 2009).

Faktor Global fokus pada adanya perubahan dalam sistem politik internasional yang memiliki dampak secara global. Selain itu, adanya kejadian atau aktor dalam kategori ini juga dapat berdampak pada perubahan kebijakan luar negeri. Salah satu contohnya adalah kejadian serangan 11 September yang menjadi pemicu kebijakan War on Terror yang dipimpin oleh Amerika, yang sekarang berpengaruh pada bidang politik di banyak negara. Institusi internasional dan norma yang diterima juga dapat memberikan dampak pada kebijakan luar negeri suatu negara.

Faktor Regional adalah sebuah kejadian atau aktor yang berdampak secara regional daripada global. Salah satu contohnya adalah kejadian Bom Bali di bulan Oktober 2002, yang memiliki dampak pada kebijakan di kawasan Asia Tenggara, Australia, dan Kawasan Pasifik Selatan. Selain itu, aktor regional seperti Lembaga regional yang terdiri dari negara-negara, juga dapat memiliki dampak yang signifikan terhadap pembentukan kebijakan luar negeri. Kemudian norma yang ada di suatu wilayah mungkin juga harus diperhitungkan, karena setiap wilayah memiliki norma yang diterima masing-masing, yang berasal dari nilai budaya, Sejarah, dan tradisi. Keseimbangan kekuatan regional juga harus dipertimbangkan, karena kekuatan dan kapabilitas aktor regional mempengaruhi politik regional, terutama ketika suatu negara mempertimbangkan keputusan kebijakan luar negerinya.

Hubungan bilateral adalah hubungan dua arah antara satu negara dengan pihak lain. Faktor ini mempertimbangkan hubungan antara pemerintahan dengan aktor lain. Negara mungkin menjadi aktor utama, namun dalam kategori ini institusi global dan regional juga perlu diperhatikan. Kategori ini hanya berdampak apabila terdapat kontak atau pengaruh dilakukan antara negara yang dilihat atau yang negara menjadi studi kasus dan satu aktor yang lain. Aktor seperti negara dan lembaga internasional dapat mempengaruhi aktor yang lain menggunakan pengaruh atau instrumen, seperti aliansi, perdagangan, atau ancaman militer untuk menekan mereka agar menyesuaikan kebijakan yang ada atau mengadopsi kebijakan yang berbeda.

Aktor non-negara melihat bagaimana perkembangan pengaruh dari aktor transnasional di kancah politik internasional telah diakui. Aktor transnasional seperti jaringan kriminal, jaringan teroris, korporasi, organisasi hak asasi manusia, dan aktor transnasional lain dapat memiliki peran yang dapat membentuk dan mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Meskipun negara diakui sebagai aktor utama dalam sistem politik internasional, aktor non-negara tidak dapat diabaikan karena mereka dapat membawa pengaruh yang signifikan pada isu-isu tertentu.

1.4.1.1 *Window of Opportunity* dan Pengambil Keputusan utama

Selain faktor sumber perubahan, yakni sumber perubahan domestik dan sumber perubahan internasional. Didalam teori FPC juga terdapat faktor lain yakni *Windows of Opportunity* dan Pengambil Keputusan Utama (Eidenfalk, 2009). Sumber-sumber perubahan perlu untuk melalui tahap ini agar berdampak pada

proses pengambilan keputusan, yang mana menjadi pemicu adanya perubahan kebijakan luar negeri. Komponen utama dalam tahap ini Adalah pengambil keputusan utama dan persepsi mereka. Ketika seorang pengambil keputusan utama melihat atau menyadari adanya kesempatan baik itu dari tekanan, pengaruh dari sumber perubahan, atau mereka sendiri menyadari bahwa terdapat kesempatan untuk melakukan agenda politiknya. Dengan kata lain, proses perubahan kebijakan bisa dimulai dengan sumber perubahan atau dari para pengambil keputusan itu sendiri. Persepsi merupakan kunci dalam tahap ini, dimana persepsi pengambil keputusan utama dapat dipengaruhi oleh karakter personal.

Karakter personal seorang pemimpin politik sendiri dapat dibedakan menjadi enam bagian. Pertama yaitu Keyakinan, yakni asumsi fundamental seorang pemimpin politik yang mempengaruhi strategi yang mereka gunakan. Kedua yaitu Motif, yakni alasan mengapa seorang pemimpin politik tersebut melakukan apa yang mereka lakukan. Ketiga yakni Gaya Keputusan, yaitu metode yang sering digunakan oleh pemimpin politik dalam mengambil keputusan, seperti preferensi tingkat risiko dan keterbukaan atas informasi baru. Keempat adalah Gaya Antarpribadi, yakni bagaimana seorang pemimpin politik memandang pembuat kebijakan yang lain. Ada dua karakter utama yang menonjol yaitu paranoia, yakni kecurigaan yang berlebihan dan *Machiavellianism*, yakni perilaku tidak bermoral dan manipulatif. Kelima adalah Pelatihan dalam urusan luar negeri, yakni seberapa banyak pengalaman seorang pemimpin dalam hal politik luar negeri. Terakhir adalah Minat dalam urusan luar negeri, yakni seberapa besar minat pemimpin

dalam politik luar negeri yang mempengaruhi Tingkat partisipasi pemimpin tersebut (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.2 The Decision-Making Process

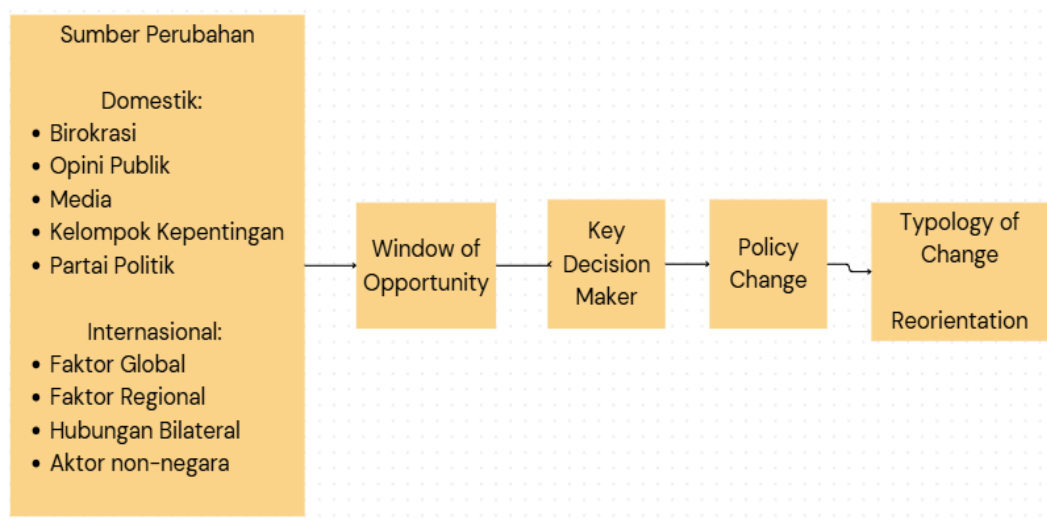
Tahap berikutnya Adalah proses pengambilan keputusan. Dalam tahapan ini terdapat tujuh bagian penting agar sebuah kebijakan bisa berubah, yakni Ekspektasi kebijakan awal, Aktor eksternal/stimulus lingkungan, Pengenalan informasi yang bertentangan, Perumusan hubungan antara masalah dan kebijakan, Pengembangan alternatif, Membangun konsensus otoritatif untuk pilihan, dan Implementasi kebijakan baru. Ketika memahami perubahan kebijakan luar negeri, tujuh tahapan diatas dalam proses kebijakan luar negeri perlu diingat, namun tahapan tersebut tidak diikuti secara ketat karena jika dilakukan justru membatasi penelitian. Tahapan ini melihat proses pengambilan keputusan secara keseluruhan, namun tetap berfokus pada pengambil keputusan utama (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.3 Tipologi Perubahan

Pada tahapan ini menyajikan tipologi perubahan yang dibagi menjadi tujuh. Pertama adalah stabilitas yakni tidak ada perubahan. Kedua Adalah Intensifikasi atau reduksi, yakni perubahan secara kuantitatif pada instrumen yang digunakan seperti bertambah atau berkurangnya bantuan. Ketiga adalah perbaikan, yakni perubahan kualitatif dalam instrumen campuran, seperti menambahkan bantuan teknis pada bantuan yang diberikan. Keempat adalah reformasi, yakni Sebagian besar instrumen diganti dengan instrumen baru. Kelima adalah redireksi, dimana pergantian tujuan dengan pola campuran, contohnya adanya tujuan baru namun

beberapa tujuan awal tetap ada. Keenam adalah reorientasi, yakni seluruh atau hampir seluruh tujuan diganti atau hilang sepenuhnya. Ketujuh adalah restrukturisasi, yakni perubahan di banyak area isu yang melibatkan dan berdampak pada banyak aktor, contohnya adalah ketika suatu negara netral bergabung dengan aliansi militer (Eidenfalk, 2009).

1.5 SINTESA PEMIKIRAN



Gambar 1. Bagan Sintesa Pemikiran

Sumber : Penulis

1.6 ARGUMEN UTAMA

Faktor yang menjadi determinan dalam pengambilan keputusan AS keluar dari WHO meliputi faktor domestik, internasional, dan adanya *windows of opportunity*. *Windows of Opportunity* muncul ketika terjadinya Pandemi Covid-19. Sedangkan faktor internasional yakni faktor global, ketidakmampuan WHO dalam mengatasi pandemi Covid-19 serta influensi China di WHO sehingga memberikan dampak multidimensional. Kemudian faktor regional yakni *cross-border transmission* yang berasal dari negara di kawasan Amerika Tengah berpotensi

menjadi ancaman bagi AS. Kemudian ketegangan hubungan antara Amerika Serikat dengan WHO juga menjadi faktor hubungan bilateral karena saat terjadinya pandemi Covid-19. Kemudian Aktor non-negara seperti Amnesty International dan Partner's In Health, menentang agenda keluarnya Amerika Serikat dari WHO karena dampak negatif yang diakibatkan apabila agenda tersebut terjadi

Selain faktor atau sumber perubahan internasional, faktor domestik juga perlu dilihat. Faktor domestik yaitu birokrasi seperti U.S. Department of State (DOS) yang diwakili oleh Sekretarisnya yakni Mike Pompeo, menyampaikan mendukung agenda AS keluar dari WHO. Kemudian Centers for Disease Control and Prevention (CDC) cenderung menentang karena apabila AS keluar dari WHO, menghambat upaya pelacakan wabah penyakit internasional, khususnya Covid-19. Selain itu, U.S. Department of Health and Human Services (HHS) melalui Alex Azar sebagai Kepala, mendukung dengan alasan bahwa WHO gagal dalam mendapatkan informasi yang diperlukan saat pandemi Covid-19. Kemudian Partai Politik seperti kubu *Republican* memandang adanya kegagalan WHO dalam menangani Covid-19 serta adanya pengaruh China sebagai ancaman menjadikan faktor tersebut untuk mendukung keputusan Trump. Kemudian Media seperti Fox News membantu menekan adanya kelalaian dari WHO. Hal tersebut kemudian memecah opini publik menjadi dua, dengan para pendukung yakni penduduk Amerika yang konservatif. Kelompok kepentingan seperti Lawrence Gostin, Direktur Pusat Institut O'Neill beserta dengan 749 pakar lainnya menyebut bahwa langkah Trump melanggar hukum. Kemudian lobi dari Industri Tembakau seperti Altria Group dan Reynolds American mendukung keluarnya AS dari WHO.

Trump selaku *key decision maker* sangat proaktif dalam memajukan agenda politiknya, dengan visi yakni *America First*. Gaya pengambilan keputusan Trump cepat dan tegas yang sering kali mengabaikan tahapan birokrasi, termasuk gaya interpersonal machiavellianisme. Trump belum memiliki pengalaman formal dalam pemerintahan atau militer, yang mempengaruhi pengambilan keputusan kebijakan luar negeri dengan kebijakan transaksional. Adanya perubahan kebijakan yang awalnya AS berupaya menjadi negara dengan pengaruh terbesar kemudian keluar dari organisasi internasional, maka perubahan yang terjadi adalah reorientasi.

1.7 METODOLOGI PENELITIAN

1.7.1 Tipe Penelitian

Pada penulisan ini menggunakan tipe eksplanatif, yaitu metode penelitian yang berusaha untuk menggambarkan mengapa suatu fenomena terjadi. Sugiyono memberikan gambaran bahwa penelitian eksplanatif merupakan penelitian yang melihat beberapa variabel serta hubungan variabel yang satu dengan yang lain (Sugiyono, 2018). Pada penelitian ini memberikan gambaran apa faktor determinan serta hubungan diantara faktor tersebut terhadap pembentukan keputusan Amerika Serikat keluar dari WHO melalui berbagai faktor seperti faktor domestik, faktor internasional, *windows of opportunity*, dan pengambil keputusan utama.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini berfokus pada bagaimana aspek determinan dalam proses pembentukan kebijakan keluarnya Amerika dari WHO yang berlangsung pada tahun 2020 – 20205. Menggunakan rentang waktu tersebut karena gagasan atau

agenda keluarnya AS dari WHO pertama kali muncul pada tahun 2020, dan AS secara formal dan resmi keluar dari WHO dengan rilisnya *Executive Order 14155* pada tahun 20205.

1.7.3 Teknik pengumpulan data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sekunder, yakni sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen (Sugiyono, 2013). Penelitian ini juga menggunakan teknik pengumpulan data kepustakaan, yakni data diambil dan dikumpulkan melalui sumber bacaan seperti buku, laporan, catatan, dan literatur melalui media internet. Tidak menutup kemungkinan juga data yang diambil melalui media website resmi seperti web instansi negara dan jaringan berita.

1.7.4 Teknik Analisa Data

Penulisan atau penelitian ini menggunakan teknik analisa kualitatif, yaitu teknik yang digunakan untuk data yang tidak terukur dalam bentuk angka seperti data berupa teks, wawancara, observasi, dan lain-lain. Peneliti melakukan analisis terhadap isu yang muncul pada data, memahami pemikiran partisipan, dan menginterpretasikan makna data tersebut (Ridho, 2023). Hal ini dikarenakan data yang didapat kemudian diolah bersifat deskriptif, yang mana menjelaskan rumusan masalah dari penelitian ini. Dalam kasus ini yakni mengolah data yang didapat untuk memahami proses pembentukan kebijakan *keluarnya* Amerika dari WHO melalui aspek yang telah dijelaskan sebelumnya

1.8 SISTEMATIKA PENELITIAN

Penyajian pada penulisan ini dipaparkan sesuai dengan pembagian bab berikut :

BAB 1, peneliti menuliskan rangkaian pendahuluan dalam penulisan yang terdiri dari latar belakang masalah, tinjauan pustaka, rumusan masalah, kerangka teori dan sintesa pemikiran dengan dasar teori *Foreign Policy Change* oleh Jaokim Eidenfalk, argumen utama, metode penelitian dan sistematika penelitian.

BAB 2, berisi analisis data dengan fokus pada bagian *Sources of Change* atau Sumber perubahan, yang kemudian dibagi menjadi dua yaitu Faktor Domestik dan Faktor Internasional, yang masing-masing memiliki bagian masing-masing

BAB 3, Berisi analisis data dengan fokus pada bagian *windows of opportunity*, pengambil keputusan utama, dan *extent of change*. Dalam bab ini dijelaskan bagaimana ketiga faktor saling berhubungan, yang dimana khususnya window of opportunity dan pengambil keputusan utama saling berpengaruh, kemudian menghasilkan *extent of change*

BAB 4, berisi kesimpulan dari seluruh pembahasan, analisis dan penjelasan dari topik utama yang diteliti dengan pedoman teori dan konsep, serta memaparkan saran.