

BAB II

POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT

Bab ini akan membahas tentang proses pembuatan politik luar negeri Amerika Serikat yang lebih dipengaruhi oleh faktor internal seperti adanya konstitusi Amerika Serikat yang mengikat perilaku aktor dan tatanan hukum di Amerika Serikat. Dalam bab ini akan terdapat penjelasan mengenai pengertian politik luar negeri secara keseluruhan dan mengkaitkannya dengan politik luar negeri Amerika Serikat. Selain itu juga terdapat penjelasan mengenai bagaimana ideologi Amerika Serikat, dasar hukum negara yakni Konstitusi, serta beberapa insititusi atau agensi mampu mempengaruhi para pembuat kebijakan merespon isu atau permasalahan internasional.

Politik luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan dalam menghadapi Negara lain atau unit politik internasional lainnya yang kemudian dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional yang spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional.¹ Politik luar negeri pada umumnya dilihat sebagai proses interaksi antara perubahan tuntutan domestik dan perubahan lingkungan internasional. Politik luar negeri harus melibatkan interaksi antara aktor internal dan lingkungan eksternal dengan melibatkan dan memperjuangkan kepentingan nasional dari pihak-pihak

¹ Jacl C. Plano dan Roy Olton Kamus Hubungan Internasional. (Bandung: Abardin, 1999.), Hal.5.

yang bersangkutan. Faktor internal dinilai penting sebagai tahap awal pembuatan kebijakan luar negeri.

A. Ideologi Amerika Serikat

Ideologi nasional Amerika adalah liberalisme yang berasal dari gagasan John Locke atau yang dikenal sebagai *Father of Liberalism*. Gagasan liberalisme tersebut mulai dibuat ketika John Locke melihat potensi yang besar bagi kemajuan manusia dalam *civil society* dan perekonomian kapitalis modern, keduanya dianggap dapat berkembang dalam negara-negara yang menjamin kebebasan individu.² Gagasan liberalisme tersebut berakar pada demokrasi, pemerintahan yang terbatas, serta kebebasan berekspresi.

Deklarasi kemerdekaan Amerika menetapkan janji atas hak asasi manusia dan kesetaraan yang mana hal tersebut dianggap sebagai standar universal yang harus dicapai.³ Kaum liberal percaya bahwa segala tindakan pemerintah dilakukan untuk mencapai kesempatan yang sama dan kesetaraan untuk semua pihak. Kaum liberal beranggapan bahwa tugas dari pemerintah adalah untuk meringankan berbagai permasalahan sosial dan untuk melindungi kebebasan sipil dan hak asasi warga negaranya. Kebijakan liberal pada umumnya menekankan pentingnya bagi pemerintah untuk memecahkan berbagai permasalahan.⁴

² Robert Jackson & George Sorensen, *Introduction to International Relations*, Oxford University Press Inc., New York, 1999), hal.140

³ *Why are Americans so ideologically united?*, <https://www.theatlantic.com/national/archive/2011/08/why-are-americans-so-ideologically-united/243951/>, diakses pada 25 February 2017

⁴ *Conservative vs. Liberal Beliefs*, <https://www.studentnewsdaily.com/conservative-vs-liberal-beliefs/>, diakses pada 28 Februari 2017

Amerika Serikat termasuk dalam kategori liberalisme republikan yakni negara demokrasi liberal yang bersifat lebih damai dan patuh pada hukum dibandingkan sistem politik lainnya. Argumen dalam liberalisme republikan adalah bahwa tiap negara yang menganut sistem demokrasi tidak berperang dengan negara demokrasi lainnya. Menurut Michael Doyle, terdapat tiga alasan mengapa negara demokrasi lebih cenderung memiliki hubungan damai satu sama lain⁵ ;

1. Budaya dari negara demokrasi liberal pada umumnya meyakinkan bahwa penyelesaian konflik harus diatasi dengan cara damai. Negara demokrasi mendukung hubungan internasional yang damai sebab pemerintahan demokratis dikendalikan oleh rakyatnya yang tidak akan mendukung peperangan dengan negara lain.
2. Negara demokrasi memegang nilai moral bersama yang mengarah pada pembentukan apa yang disebut Kant dengan persatuan yang damai (*pacific union*) yakni suatu zona damai yang berdasarkan pada landasan moral bersama dari semua negara demokrasi.
3. Kerjasama ekonomi antara negara demokrasi yang berujung pada hubungan interdependensi.

Walter Carlsnaes memandang ideologi sebagai variabel yang kontekstual dalam proses pengambilan keputusan. Mengenai hubungan ideologi dan kebijakan luar negeri, Carlsnaes berpendapat bahwa dengan ideologi itu saja tidak dapat

⁵ Robert Jackson & George Sorensen, *Introduction to International Relations*, Oxford University Press Inc., New York, 1999, hal.159

membentuk yang namanya kebijakan luar negeri, tetapi keputusan dari aktor-aktor terkait seperti Presiden, Menteri Luar Negeri, dan Kongres yang dapat membuat kebijakan luar negeri. Para pembuat kebijakan memberikan tanggapan terhadap situasi tertentu dan memanfaatkan ideologi untuk membuat keputusan mereka. Ideologi memang tidak dapat mengintervensi politik internasional secara langsung, namun ideologi tetap menjadi penentu yang signifikan dalam pembuatan kebijakan luar negeri dengan mempengaruhi aktornya.⁶

Para pembuat kebijakan berusaha untuk mendapatkan kekuasaan, serta menanggapi berbagai ancaman dan peluang. Menurut Geertz adanya ideologi dapat mengkondisikan tanggapan dan bentuk khusus dari pengambilan keputusan.⁷ Seperti contoh pada masa Perang Dingin, adanya pikiran yang terbuka terhadap ideologi dinilai sangat penting. Perang Dingin tidak hanya tentang perebutan kekuasaan politik tetapi di dalamnya terdapat konflik ideologis. Kebijakan luar negeri Amerika selama Perang Dingin didasarkan pada ideologi dan kepentingan yang ingin dicapai oleh AS. Hal tersebut menunjukkan pentingnya peran ideologi dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri.

B. Konstitusi

"We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, ensure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America."

⁶ *Encyclopedia of American Foreign Policy* (second edition), Charles Scribne's Sons;2002, hal.190

⁷ *Ibid*, hal.191

— Pembukaan Konstitusi Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan negara federal yang terdiri dari lima puluh negara bagian di mana setiap negara bagian memiliki kewenangannya sendiri. Namun bukan berarti bahwa setiap negara bagian tersebut memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang negaranya sendiri. Terdapat aturan yang mengatur pemerintahan nasional secara keseluruhan di mana aturan tersebut menjadi hukum tertinggi negara yang disebut Konstitusi. Konstitusi AS telah melindungi hak dan kebebasan sejak diberlakukan pada 21 Juni 1788.⁸ Konstitusi ini adalah sumber dari semua kekuatan pemerintah yang sekaligus memberikan pentingnya batasan untuk pemerintah yang melindungi hak-hak dasar warga negara Amerika Serikat. Diberikannya batasan ini sangat diperlukan agar tidak ada aktor yang secara berlebihan menggunakan kekuasaannya demi mencapai kepentingan pribadi.

Setelah Amerika Serikat menjadi negara merdeka pasca Perang Revolusi (1775-1783), AS menggunakan *the Articles of Confederation* sebagai aturan negara namun tidak cukup kuat untuk mengatur negara yang baru merdeka karena tidak memiliki lembaga eksekutif dan sistem pengadilan nasional.⁹ Oleh karenanya negarawan terkemuka seperti George Washington dan Alexander Hamilton mulai membahas perlunya untuk menciptakan pemerintahan pusat yang kuat di bawah Konstitusi baru.¹⁰

⁸ *The Constitution*, <https://www.whitehouse.gov/1600/constitution>, diakses pada 5 Maret 2017

⁹ *Ibid*, hal.6

¹⁰ ABOUT AMERICA: THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA with Explanatory Notes (adapted from THE WORLD BOOK ENCYCLOPEDIA (c) 2004 World Book, Inc.) , hal.3

Pada tahun 1787 Hamilton menggelar konvensi Konstitusi di Philadelphia, Pennsylvania untuk merevisi *The Articles of Confederation*. Tetapi mayoritas delegasi memutuskan untuk tidak merevisi melainkan membuat ulang aturan baru yang dinamakan Konstitusi. Lima puluh lima delegasi menilai dua model alternatif pemerintahan yakni, *Virginia Plan* dan *The New Jersey Plan*. Pertama, gagasan *Virginia Plan* yang diusung oleh James Madison didukung oleh negara bagian yang lebih besar. Dalam gagasan tersebut, James Madison menuturkan akan membentuk badan legislatif bikameral yang mana setiap negara akan mengirim perwakilan berdasarkan besar proporsi populasi mereka. Dengan demikian, negara bagian yang berpenduduk lebih banyak akan memiliki lebih banyak perwakilan dibandingkan negara berpenduduk yang lebih kecil.¹¹ Perdebatan mengenai *Virginia Plan* di konferensi menghasilkan dokumen pertama yang menghasilkan pemisahan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif.¹²

Gagasan kedua yakni *The New Jersey Plan* dibuat oleh William Paterson dibuat untuk menanggapi *Virginia Plan*. Gagasan William Paterson tersebut menawarkan ide legislatif unikameral dimana semua negara akan memiliki perwakilan dengan jumlah yang sama.¹³ Negara yang memiliki populasi lebih sedikit tentu menentang gagasan *Virginia Plan* yang memberikan sebagian besar kontrol pemerintah nasional kepada negara bagian yang memiliki penduduk lebih banyak. Pada akhirnya, para delegasi sepakat untuk menggunakan *Great*

¹¹ James Madison, *Father of the U.S. Constitution*, <https://www.constitutionfacts.com/us-constitution-amendments/james-madison/>, diakses pada 21 February 2017

¹² Edward Ashbee, *US Politics Today* (Second Edition), Edward Ashbee and Nigel Ashford 1999, 2004, hal.36

¹³ *New Jersey Plan*, <http://www.u-s-history.com/pages/h369.html>, diakses pada 21 February 2017

Compromise atau yang biasa disebut *Connecticut Compromise* di mana *House of Representatives* (DPR) akan mengirim representasinya sesuai dengan banyak populasi negaranya. Sedangkan Senat akan mengambil perwakilan dengan jumlah yang sama pada tiap negara bagian.¹⁴

Konstitusi AS ditandatangani oleh tiga puluh Sembilan delegasi pada 17 September 1787. Dokumen dalam Konstitusi tersebut membentuk gabungan federasi dari negara-negara berdaulat, dan pemerintah federal¹⁵ untuk menjalankan negara federasi tersebut. Konstitusi ini memperjelas definisi akan negara federasi tersebut.

Berdasarkan hasil konvensi tersebut, Konstitusi dapat dirangkum menjadi lima prinsip, yakni¹⁶ :

1. Konstitusi menawarkan bentuk pemerintahan yang didasarkan pada representasi dari rakyat. Konstitusi bersandar pada keyakinan bahwa hak pemerintah untuk memerintah negara secara sah tergantung pada persetujuan rakyat.
2. Konstitusi berusaha untuk mencegah aktor politik mengambil tindakan impulsif dalam mengambil keputusan.
3. Konstitusi membagi kekuasaan dalam beberapa lembaga yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Istilah tersebut mengacu pada

¹⁴ *The Constitution*, <https://www.whitehouse.gov/1600/constitution>, diakses pada 11 Maret 2017

¹⁵ Sistem federal adalah sebuah sistem politik yang di dalamnya terdapat beberapa tingkat pemerintahan dimana setiap tingkatan tersebut memiliki hak otoritas yang independen atas beberapa kebijakan penting

¹⁶ Edward Ashbee, *US Politics Today* (Second Edition), Edward Ashbee and Nigel Ashford 1999, 2004, hal. 38

pembuatan, pelaksanaan, dan penafsiran hukum. Sesuai dengan gagasan yang diusung oleh James Madison pada *Virginia Plan*.

4. Konstitusi memastikan bahwa tidak ada lembaga tunggal yang mampu mendominasi atau menjadi lebih kuat dari yang lain hingga mampu untuk menindas. Oleh karena itu, dalam satu kebijakan memerlukan banyak keputusan untuk mendapatkan dukungan lebih dari satu lembaga, khususnya persetujuan Kongres.
5. Prinsip konstitusi didasarkan pada federalisme. Kekuasaan pemerintah dibagi antara pemerintah nasional dan pemerintah negara bagian, meskipun dalam konstitusi hubungan kedua unit ini tidak didefinisikan secara jelas. Prinsip ini menjelaskan bahwa pemerintah pusat tidak mengontrol seluruh kekuasaan. Hal tersebut menandakan bahwa tiap negara bagian juga memiliki kekuasaan dan wewenang sendiri meskipun terbatas. Dalam sistem federasi ini negara bagian berotonom dalam mengatur urusan mereka, sehingga tidak mustahil bahwa suatu keadaan diatur dengan ketentuan yang berbeda diantara satu negara bagian dengan negara bagian lainnya.

Konstitusi Amerika Serikat terdiri dari pembukaan, tujuh artikel, dan 27 amandemen. Ini adalah bentuk sistem federal yang membagi kekuasaan antara pemerintah nasional dan negara bagian. Adanya institusi ini membentuk sebuah pemerintahan nasional yang seimbang dengan memisahkan kekuasaan di antara tiga cabang yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Pada pasal 1 ayat 1 tentang legislatif dijelaskan bahwa semua kuasa legislatif diberikan kepada Kongres Amerika Serikat yang terdiri dari senat dan *House of Representative* (DPR).¹⁷ Pada pasal 1 ayat 8 dijelaskan bahwa Kongres memiliki kuasa untuk mengumpulkan pajak, mengatur perdagangan nasional, membuat aturan negara serta aturan angkatan darat dan laut. Dalam Konstitusi pasal 1 disebutkan bahwa beberapa kuasa urusan luar negeri yang dimiliki oleh Kongres adalah mengatur perdagangan dengan negara asing, menyatakan perang, meningkatkan dan memfasilitasi tentara, dan membuat peraturan untuk angkatan darat serta angkatan laut. Kongres juga memiliki wewenang yang luas untuk melakukan investigasi dalam kebijakan luar negeri atau masalah keamanan nasional tertentu. Selanjutnya, Kongres memiliki kekuatan untuk menciptakan, menghilangkan, atau merestrukturisasi lembaga eksekutif yang sering dilakukan setelah ada konflik besar atau krisis.¹⁸

Konstitusi memberikan Senat peran khusus dalam kebijakan luar negeri untuk memberikan saran kepada Presiden pada negosiasi, memberi izin kepada kesepakatan tersebut, dan menyetujui pengangkatan Presiden, Menteri Luar Negeri, pejabat dari Departemen Luar Negeri, Duta Besar, dll.¹⁹ Selain itu, Kongres memiliki wewenang untuk “*lay and collect taxes*”, menarik uang dari Departemen Keuangan, dan membuat semua hukum yang dinilai perlu dibuat dan tepat untuk mempengaruhi sebagian besar isu kebijakan luar negeri. Kongres juga

¹⁷ *The Constitution of The United States, The Bill of Rights and All Amandments*, <http://constitutionus.com/>, diakses pada 20 Februari 2017

¹⁸ *U.S. Foreign Policy Powers: Congress & the President*, <http://www.cfr.org/united-states/us-foreign-policy-powers-congress-president/p38889>, diakses pada 12 Maret 2017

¹⁹ *The Senate in Foreign Policy*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1959-07-01/senate-foreign-policy>, diakses pada 16 Maret 2017

berperan dalam mengawasi proses alokasi tahunan secara rinci mengenai anggaran dan program yang dilakukan AS dalam urusan luar negeri.

Kongres menggunakan kekuatannya untuk membuat undang-undang yang secara khusus membatasi kebebasan Presiden dalam mengurus kebijakan luar negeri.²⁰ Contohnya pada Perang Vietnam yang mengharuskan Presiden untuk berkonsultasi kepada Kongres untuk mengirim pasukan tentara AS. Secara garis besar, peranan Kongres adalah menerima, mengubah, atau menolak kebijakan yang diusulkan oleh Presiden. Presiden melakukan kebijakan luar negeri tetapi Senat harus meratifikasi perjanjian dan mengkonfirmasi pertemuan Duta Besar dan bersama dengan DPR harus menyediakan dana yang diperlukan untuk melakukan kebijakan luar negeri.

Konstitusi menyebutkan dalam pasal 2 bahwa lembaga eksekutif dipimpin oleh Presiden yang menjabat sebagai kepala negara sekaligus juga sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan, Presiden merumuskan kebijakan luar negeri, mengawasi pelaksanaannya dan berupaya untuk mendapatkan sumber daya guna mendukung kebijakannya tersebut. Presiden juga mengatur serta menunjuk departemen dan agensi yang memainkan peran dalam proses kebijakan luar negeri.²¹ Dalam Konstitusi dijelaskan bahwa seorang Presiden hanya diperbolehkan menjabat maksimal selama dua periode atau delapan tahun.

²⁰ *Making Foreign Policy*, <https://www.cliffsnotes.com/study-guides/american-government/foreign-policy/making-foreign-policy>, diakses pada 21 Maret 2017

²¹*How U.S. Foreign Policy is made*, http://fpa.org/features/index.cfm?act=feature&announcement_id=45&show_sidebar=0, diakses pada 12 Maret 2017

Dalam pasal 2 ayat 2 dijelaskan bahwa Presiden juga menjabat sekaligus menjadi Panglima Angkatan Darat dan Angkatan Laut Amerika Serikat yang mana dengan adanya kuasa tersebut, Presiden dapat menggunakan kekuatan militer dan mengumpulkan intelijen asing. Ketika dihadapkan pada situasi nyata, Presiden akan mengeluarkan opininya secara tertulis dan ia dapat memberikan remisi serta pengampunan hukuman untuk berbagai kasus pelanggaran yang melawan Amerika Serikat, kecuali dalam kasus pendakwaan.

Presiden dinyatakan oleh Konstitusi untuk bertindak sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, panglima tertinggi militer, dan juga sekaligus menjadi kepala diplomat. Dalam kapasitas tersebut, Presiden bertanggung jawab atas pertahanan militer dan kepentingan nasional negara, termasuk mengumpulkan pasukan militer AS serta menjalankan diplomasi seperti negosiasi perjanjian. Lembaga eksekutif yang dipegang oleh Presiden memiliki hak untuk menolak menandatangani Undang-Undang. Presiden juga memiliki hak untuk memberitahu dan meminta legislasi dari Kongres, dan tentu saja sebagai Kepala Pemerintahan Presiden memiliki tugas untuk langsung berurusan dengan permasalahan atau isu-isu tentang luar negeri.²² Konstitusi memberikan Presiden kuasa untuk membuat perjanjian dan untuk menerima serta menunjuk Duta Besar. Kuasa ini memberikan kekuasaan otoritas kepada Presiden untuk melakukan kebijakan luar negeri.²³ Presiden bebas untuk bernegosiasi mengenai perjanjian yang akan

²² *Encyclopedia of American Foreign Policy Volume III* (second edition), Charles Scribner's Sons;2002, hal.196

²³ *Ibid*, hal. 219

dibuat, namun perjanjian tersebut harus diratifikasi oleh dua pertiga anggota Senat.

Pada pasal 3 ayat 1 dalam Konstitusi AS dijelaskan bahwa kekuasaan peradilan Amerika Serikat akan dilimpahkan pada satu Mahkamah Agung. Tugas dari Mahkamah Agung ini adalah memberlakukan serta menafsirkan hukum ketika memutuskan sengketa hukum di pengadilan federal.²⁴ Kekuasaan yudikatif bebas dari pengaruh dua badan lainnya. Mahkamah Agung menjamin tegaknya kebebasan dan kemerdekaan tiap individu, serta tegaknya hukum di Amerika Serikat. Kuasa paling dasar yang dimiliki oleh MA adalah *judicial review* atau kemampuan untuk menyatakan atau mengklasifikasikan bersalah atau tidaknya tindakan yang dilakukan oleh lembaga legislatif atau eksekutif. *Judicial review* memainkan peran penting dalam memastikan bahwa setiap lembaga pemerintah mengakui batas-batas kekuasaannya masing-masing tanpa ada yang melanggar Konstitusi.²⁵ MA juga memiliki wewenang untuk membatalkan Undang-Undang atau mencegah tindakan eksekutif yang dinilai melanggar Konstitusi. Wewenang dari *judicial review* tersebut telah memberikan MA tanggung jawab penting dalam menjamin hak-hak individu, serta menjaga Konstitusi tetap dipatuhi oleh semua pihak.

Dibandingkan lembaga eksekutif dan legislatif, lembaga yudikatif memainkan peran terbatas dalam kebijakan luar negeri. Pengadilan lebih memilih menahan diri untuk tidak mempengaruhi kebijakan luar negeri. Dalam Konstitusi

²⁴ About America: The Constitution Of The United States Of America With Explanatory Notes (Adapted From The World Book Encyclopedia (C) 2004 World Book, Inc.), Hal.4

²⁵ *About the Supreme Court*, <http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/about-educational-outreach/activity-resources/about>, diakses pada 22 Februari 2017

pasal 3 ayat 2 disebutkan bahwa kuasa peradilan berlaku untuk semua kasus. Pada hukum dan ekuitas disebutkan bahwa di bawah Konstitusi terdapat hukum AS yang mana setiap perjanjian yang dibuat atau yang harus dilakukan berada di bawah otoritas mereka.²⁶ Pada pasal 3 ayat 2, Konstitusi memperluas kuasa peradilan untuk kasus yang berkaitan dengan perjanjian, Duta Besar, dan angkatan laut. Pada pasal 3 ayat 2, Konstitusi melimpahkan tanggung jawab pada pengadilan untuk meninjau semua kasus di bawah hukum dan perjanjian AS. Dalam kebijakan luar negeri, Pengadilan hanya memberikan batasan-batasan pada wewenang yang dimiliki oleh lembaga eksekutif dan legislatif. Tugas Pengadilan juga seringkali mempertanyakan pertanyaan politik pada doktrin yang diusung. Hasil dari keputusan pengadilan yakni mendukung tindakan politik oleh lembaga terkait atau menolak untuk menilai atau menghakimi mereka.²⁷

C. Contoh Institusi dan Agensi Pembuat Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri Amerika Serikat mencakup berbagai isu dan permasalahan, termasuk membangun dan mempertahankan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain dan Organisasi Internasional seperti PBB. Sebagai negara *super power*, Amerika Serikat mengambil peran dalam memimpin jalannya *peace making* diseluruh dunia dengan mencoba untuk menegosiasikan perjanjian dan persetujuan untuk mengatasi konflik regional. Dalam menjalankan

²⁶ *Encyclopedia of American Foreign Policy Volume II* (second edition), Charles Scribne's Sons;2002, hal. 353

²⁷ *Ibid*, hal. 359

peran tersebut, faktor internal dinilai penting dalam merumuskan kebijakan luar negeri AS.

Proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri Amerika Serikat melibatkan tiga lembaga pemerintahan yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta melibatkan berbagai institusi atau agensi yang ruang lingkupnya lebih kompleks seperti Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan, *National Security Agency*, *National Security Council*, *Central Intelligence Agency*, dll.

Departemen Luar Negeri (*State Department*) menjadi salah satu departemen dengan kabinet peringkat tertinggi yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden untuk mengelola urusan luar negeri. Selain itu Departemen Luar Negeri bertugas untuk bernegosiasi atas nama negara dengan negara lain dan organisasi internasional, mempertahankan posisi negaranya di dunia internasional, melaporkan dan menganalisis kondisi di negara-negara asing dan lembaga seperti PBB, mewakili rakyat Amerika dan kebijakan AS, mempromosikan hubungan dengan para pengambil keputusan di luar negeri, memajukan perdagangan dan investasi AS, serta melindungi warga negaranya di luar negeri dari perlakuan diskriminatif atau tidak manusiawi.²⁸

Semua kegiatan luar negeri termasuk perwakilan AS di luar negeri, program bantuan luar negeri, perlawanan terhadap kejahatan internasional, program pelatihan militer asing, dan lainnya dibayar oleh anggaran urusan luar negeri. Anggaran tersebut merupakan kunci untuk mempertahankan

²⁸ *Department Organization*, <https://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>, diakses pada 22 Maret 2017

kepemimpinan AS yang selalu mempromosikan dan melindungi kepentingan warga negara AS. Anggaran luar negeri dan sumber daya lainnya dikelola oleh Departemen Luar Negeri. Disamping itu, Departemen Luar Negeri berperan utama dalam memimpin koordinasi dalam mengembangkan serta melaksanakan kebijakan luar negeri, memimpin dan mengkoordinasikan perwakilan AS di luar negeri, menyampaikan kebijakan luar negeri AS untuk organisasi internasional dan negara lain serta menjalankan misi diplomatik melalui Kedutaan dan Konsulat AS di luar negeri, melakukan negosiasi dan menyimpulkan kesepakatan dan perjanjian pada isu-isu seperti perdagangan senjata nuklir, mengkoordinasikan dan mendukung kegiatan internasional yang dilakukan oleh lembaga dan pejabat AS yang lain.²⁹

Departemen Luar Negeri dipimpin oleh Menteri Luar Negeri yang ditunjuk oleh Presiden dengan saran dan pertimbangan dari Senat. Menteri Luar Negeri memiliki peran yang sangat penting yakni sebagai penasihat utama Presiden mengenai isu-isu kebijakan luar negeri. Selain itu Menteri Luar Negeri mengadakan negosiasi, memberikan informasi kepada Kongres dan warga negaranya terkait hubungan Amerika dengan negara asing lainnya.³⁰ Oleh karenanya, Presiden dan Menteri Luar Negeri bekerja sama untuk memberikan pertimbangan yang komprehensif pada berbagai masalah kebijakan luar negeri.

Departemen Pertahanan atau *Department of Defense* (DoD) adalah penasihat utama Presiden dalam urusan pertahanan negara baik di dalam negeri

²⁹ *Department of State*, <http://www.allgov.com/departments/department-of-state?detailsDepartmentID=575>, diakses pada 22 Maret 2017

³⁰ *Duties of the Secretary of State*, <https://www.state.gov/secretary/115194.htm>, diakses pada 20 Maret 2017

maupun di luar negeri. Dalam Departemen Pertahanan terdapat tiga kategori angkatan bersenjata yakni angkatan darat, laut, dan udara bersama dengan beberapa agen yang memproduksi semua senjata dan perlengkapan unit militer ketika ada ancaman dari luar. Departemen Pertahanan adalah agen tertua dan terbesar di AS. Misi khusus Departemen Pertahanan adalah memberikan perlengkapan militer yang diperlukan untuk mencegah perang sekaligus melindungi keamanan negara AS dengan menyediakan informasi yang akurat tentang organisasi, fungsi, operasi, serta kebijakan pertahanan.³¹ Departemen Pertahanan yang diwakili oleh Menteri Pertahanan memiliki tugas utama yakni menjadi asisten Presiden yang utama dalam segala urusan yang berhubungan dengan keamanan nasional.

Peran Departemen Pertahanan dalam memberikan bantuan asing dapat dianggap sebagai melayani tiga tujuan yakni menanggapi kebutuhan kemanusiaan dan kebutuhan pokok, membangun kemampuan dan kapasitas kekuatan militer, dan memperkuat kemampuan negara lain untuk menghadapi ancaman internal maupun eksternal melalui langkah-langkah pembangunan negara. Kongres mengembangkan peran Departemen Pertahanan secara perlahan melalui undang-undang dan legislasi tahunan. Peran Departemen Pertahanan juga mengurus anggaran urusan luar negeri yang berkaitan dengan bidang keamanan. Dalam beberapa kasus, DoD berpartisipasi melayani tujuan institusional militer AS, memberikan kesempatan kepada tentara dan pelaut AS mendapatkan pelatihan militer, untuk komunikasi antar militer, dll.

³¹*Department of Defense*, <http://www.allgov.com/departments/department-of-defense?detailsDepartmentID=569>, diakses pada 23 Maret 2017

National Security Council (NSC) atau Dewan Keamanan Nasional merupakan sebuah majelis yang berada di bawah naungan Kantor Eksekutif Presiden dan dipimpin langsung oleh Presiden. Sejak berdiri di bawah pemerintahan Harry S. Truman, fungsi NSC adalah untuk memberikan saran atau nasihat serta membantu Presiden dalam berbagai isu atau permasalahan keamanan nasional dan berbagai kebijakan luar negeri. Pembentukan NSC ditujukan untuk menjadi forum utama bagi presiden dalam menentukan kebijakan yang tepat dalam bidang politik dan pertahanan luar negeri berdasarkan saran dari kabinet dan para staf ahli. Selain itu dibentuknya NSC juga bertujuan untuk mengkoordinasikan kebijakan-kebijakan di antara lembaga-lembaga pemerintahan.

Anggota tetap dari Dewan Keamanan Nasional terdiri dari Presiden, wakil presiden, menteri luar negeri dan menteri pertahanan. Kepala umum gabungan staf terdiri dari penasihat militer untuk NSC dan Direktur CIA adalah penasihat intelijen. Menteri Keuangan, perwakilan AS untuk PBB, asisten Presiden untuk urusan keamanan nasional, asisten Presiden untuk kebijakan ekonomi, kepala staf Presiden diundang dalam setiap pertemuan NSC. Jaksa Agung dan Direktur dari kantor kebijakan pengawasan obat nasional menghadiri pertemuan yang berkaitan dengan yurisdiksinya.³²

National Security Council dibentuk bukan sebagai dasar dari pembuatan kebijakan tetapi sebagai sebuah tempat konsultasi untuk Presiden. Saat Perang

³² *Membership of the National Security Council*, https://clinton4.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/NSC_Membership.html, diakses pada 3 Maret 2017

Dingin, proses pembuatan kebijakan berbagai lembaga yang dianggap penting tidak berkoordinasi dengan baik. Kebijakan luar negeri tidak sepenuhnya ditangani oleh Departemen Luar Negeri. Departemen Pertahanan dan *Joint Chiefs of Staff* (JCS) bergabung dengan CIA dan Departemen Keuangan untuk menjadi pemain dalam meningkatkan kekuatan global AS. Setiap Presiden AS memiliki pendekatan yang berbeda dalam menggunakan NSC ketika merumuskan kebijakan guna untuk membedakan masa pemerintahannya dengan masa sebelumnya.

Dewan Keamanan Nasional dibentuk oleh Kongres jadi tidak ada Presiden yang dapat menghapuskan NSC tersebut. Dibawah piagam hukum (*statutory charter*), NSC hanya bersangkutan mengenai berbagai hal yang mempengaruhi keamanan bangsa. Tujuan NSC adalah mengintegrasikan aspek kebijakan keamanan nasional (urusan luar negeri, militer, ekonomi, fiskal, keamanan, internal) hingga berbagai kebijakan keamanan direkomendasikan kepada Presiden.³³ Secara garis besar, peran dari adanya NSC adalah hanya sebatas sebagai penasihat yang tidak bisa secara langsung memutuskan suatu kebijakan.

Central Intelligence Agency (CIA) adalah lembaga intelijen yang tergolong dalam ranah internasional Amerika Serikat yang mengurus dalam mengumpulkan, menganalisis, mengevaluasi, serta menyebarkan informasi dan intelijen asing untuk membantu Presiden dan para pembuat kebijakan yang berkaitan dengan keamanan nasional. Pada awalnya CIA menggantikan *Office of*

³³ *The Development of the National Security Council*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/United-States/1956-04-01/development-national-security-council>, diakses pada 14 Maret 2017

Strategic Services (OSS) saat Perang Dunia II untuk mengatur aktivitas angkatan bersenjata AS yang bersifat rahasia dan berkaitan dengan perang. Pada tahun 1947, Presiden Truman melihat bahwa AS membutuhkan sebuah badan intelijen khusus dan menandatangani Undang-Undang Keamanan Nasional yang menjadi dasar pembentukan CIA.³⁴

Peran CIA dalam proses perumusan kebijakan luar negeri yakni CIA bertanggung jawab atas pengumpulan dan analisis informasi intelijen dan mendistribusikannya kepada para pembuat kebijakan seperti Presiden, Dewan Keamanan Nasional, Departemen Luar Negeri, serta Departemen Pertahanan. Selain itu, CIA melakukan tindakan operasi rahasia di luar negeri untuk memajukan kepentingan AS. CIA juga berfungsi sebagai penghubung intelijen antara Kongres, cabang eksekutif, dan komunitas intelijen. Informasi yang sudah dikumpulkan oleh CIA akan dianalisis dari berbagai sudut pandang dan mengkaitkannya dengan kepentingan AS. Analisis tersebut akan menjadi *President's Daily Brief* (PDB), dan laporan harian yang diterima oleh agen intelijen AS lainnya.³⁵

CIA bertugas untuk mengidentifikasi masalah dan berbagai isu yang berkaitan dengan urusan keamanan nasional. Dalam beberapa kasus, CIA diarahkan untuk mempelajari isu yang berkaitan dengan terorisme atau bagaimana negara-negara yang memiliki senjata biologis atau kimia menyusun rencana untuk menggunakan senjata tersebut. Namun tugas CIA hanya sebatas membuat laporan

³⁴ *About CIA*, <https://www.cia.gov/about-cia>, diakses pada 14 Maret 2017

³⁵ *About CIA, What We Do*, <https://www.cia.gov/about-cia/todays-cia/what-we-do>, diakses pada 14 Maret 2017

sebagai pertimbangan kebijakan, bukan sebagai aktor yang berperan dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Para pembuat kebijakan menggunakan informasi tersebut untuk membantu mereka merumuskan kebijakan terhadap negara lain.

Secara keseluruhan, kebijakan luar negeri suatu negara sebagian besar didorong oleh kebijakan domestik termasuk jenis pemerintahan, kebijakan dan prioritas, perlakuan terhadap warga negaranya, hubungannya dengan negara tetangga, pendekatan budaya untuk resolusi konflik, dll. Variabel yang mempengaruhi proses kebijakan luar negeri adalah bentuk ideologi yang dianut suatu negara, dasar hukum negara (Konstitusi) beserta sistem politiknya, serta adanya institusi yang dibentuk secara khusus untuk membantu Presiden merumuskan kebijakannya. Ideologi Amerika yakni liberalisme memang tidak dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri yang diusung secara langsung, namun mampu memberikan pengaruh lewat aktor yang berperan dalam membuat kebijakan tersebut seperti Presiden, Menteri Luar Negeri, dan Kongres. Awalnya kebijakan luar negeri di Amerika Serikat tergantung pada partai mana yang sedang mendominasi pemerintahan, dimana dari kedua partai politik yakni Partai Demokrat dan Partai Republik memiliki perbedaan yang cukup mencolok dalam kebijakan-kebijakan mereka. Ideologi yang dianut Presiden berasal dari salah satu partai tersebut akan memberikan pengaruh besar pada berbagai kebijakannya.

Konstitusi menjadi hukum negara tertinggi Amerika Serikat yang menggantikan *The Articles of Confederation* yang harus ditaati oleh lembaga dan warga negara yang menaungi Amerika. Di dalam Konstitusi tersebut terdapat tiga

lembaga besar yakni lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk mengatur jalannya pemerintahan nasional dan pemerintah negara bagian. Dalam Konstitusi tersebut, kuasa yang diberikan Konstitusi kepada lembaga legislatif yakni mengatur pemerintahan nasional dan pemerintahan negara bagian Amerika Serikat. Kuasa eksekutif diberikan kepada Presiden Amerika Serikat yang bertugas untuk memberlakukan hukum nasional. Sedangkan kuasa yang dipegang oleh lembaga yudikatif yakni memberlakukan serta menafsirkan hukum ketika memutuskan sengketa hukum di pengadilan federal. Dalam merumuskan kebijakan luar negeri, Presiden dibantu oleh berbagai insitusi seperti Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan, Dewan Keamanan Nasional, dan *Central Intelligence Agency* (CIA) untuk membuat kebijakan luar negeri yang tepat.